

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
AVALIKU ÕIGUSE INSTITUUT

Külliki Kiiver

KOHALIKE OMAVALITSUSTE REFORMIKAVAD JA REFORMID
(1918-1939)

Magistritöö

Juhendaja: prof. E.-J. Truuväli

Tallinn 2010

Olen koostanud magistritöö iseseisvalt. Kõik
töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd,
seisukohad, kirjandusallikad ja mujalt pärinevad
andmed on viidatud.

Töö on vormistatud 31.mai 2010.a seisuga.

.....

Töö vastab magistritööle esitatud nõuetele

.....

SISUKORD

SISUKORD	3
EESSÕNA.....	5
Kohaliku omavalitsuse haldus- ja territoriaalne reform	6
Eesmärk ja uurimismeetodid	13
Struktuur ja allikmaterjalid.....	15
I KOHALIKU OMAVALITSUSE KORRALDUS, SEADUSANDLUS JA OMAVALITSUSÜKSUSED 1917-1920.....	20
1.1. Kohaliku omavalitsuse korraldus Vene Ajutise Valitsuse ajal ja Eesti Vabariigis enne 1920.a põhiseaduse jõustumist	20
1.2. Eelnõu „Eesti omavalitsuse korraldus“ ja Asutava Kogu omavalitsuskomisjoni eelnõu „Eesti omavalitsuse seadus“.....	27
1.3. Kohalik omavalitsus Eesti 1920.a põhiseaduses	34
1.4. Omavalitsusüksused: omavalitsuskorraldus ja territoriaalne süsteem.....	38
1.4.1. Maakonnad	38
1.4.2. Linnad	40
1.4.3. Alevid	42
1.4.4. Vallad.....	43
II KOHALIKU OMAVALITSUSE REFORMIKAVAD JA EELNÕUD NING NENDE ELLUVIIMINE 1921 – 1933.AA.....	47
2.1. Eesti Omavalitsusseaduse eelnõu	47
2.2. Vabariigi Valitsuse poolt 1922.aastal esitatud linna-, valla- ja maakonnaseaduse eelnõu.....	50
2.2.1. Linnaseaduse eelnõu.....	58
2.2.2. Vallaseaduse eelnõu.....	64
2.2.3. Maakonnaseaduse eelnõu.....	66
2.2.4. Reaktsioon 11.novembril 1922.a. Riigikogule esitatud eelnõudele	68
2.3. Kohalike omavalitsuste eelarve ja maksude reformi lähtekohad ning teostamine.....	74
2.4. Vallaomavalitsuste reformikavad 1928-1930	81
2.4.1. Siseminister J.Hünersoni 20.märtsi 1928.a vallaomavalitsuse seaduseelnõu lähtekohad	81
2.4.2. Kohtu- ja siseminister T.Kalbuse 31.jaanuari 1930.a vallaomavalitsuse seaduse põhimõtted ja kohtu- ja siseminister A.Anderkopi 19.augustil 1930.a vallaomavalitsuse seaduse eelnõu.....	86
2.5. Maaomavalitsuste reformikavad 1931 -1933	91
2.5.1. EML 19.septembri 1931.a nn põhilauseid maaomavalitsuste kui teise astme omavalitsuse kohta ..	91
2.5.2. Kohtu- ja siseminister A.Anderkopi 1932.a esitatud maakonnaseaduse eelnõu	93
2.5.3. EML 1933.a esitatud eelnõud	96
2.5.4. Kohtu- ja siseminister V.Roobergi 21.septembril 1933.a Vabariigi Valitsusele esitatud maakonnaomavalitsuse kaotamise seaduse eelnõu	99

III KOHALIKU OMAVALITSUSE REFORMIKAVAD JA REFORMIDE	
TEOSTAMINE 1934-1939.....	103
3.1. Kohalik omavalitsus Eesti Vabariigi 1920.a põhiseaduse muutmise seaduses (1933)	103
3.1.1. 1933.a põhiseaduse muudatuste elluviimine maaomavalitsuste alal	105
3.1.2. Muudatused seadusandluses.....	108
3.1.3. 1937.a vallaseadus.....	114
3.2. Eesti Vabariigi 1937.a põhiseadus ja selle alusel kehtestatud omavalitsusseadused	121
3.2.1. Maakonnaseadus	121
3.2.2. Linnaseadus	125
3.3. Valdade haldusterritoriaalne reform.....	128
3.3.1. Valdade haldusterritoriaalse reformi põhimõtted ja eesmärgid	130
3.3.2. Valdade haldusterritoriaalse reformi läbiviimise käik	139
LÕPPSÕNA	149
SUMMARY.....	153
KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU	157
Kasutatud kirjandus	157
Kasutatud seadusandlik materjal 1918-1940	163
1992-2003.....	167
Kasutatud arhiivimaterjalid	167
Kasutatud kohtupraktika	168
Kasutatud avaldamata käsikirjad.....	169
KASUTATUD LÜHENDID.....	170
LISAD	172
Valitsusjuhid , sise- (ja kohtu-)ministrid ning nende parteiline kuuluvus	173
Andmed maakondade pindala, elanike arvu ja tiheduse kohta 1928.a seisuga	176
Maakondade piirimuudatused 1919-1934	177
Maakonnavalikogude ülesanded	178
Maakonnavalitsuste tulude ja kulude jaotumine eelarves 1923	182
Linnarahvastiku juurdekasv ja vähenemine aastatel 1923-1930 (protsentides)	184
Linnade rahvastik aastatel 1930 ja 1931.	185
Alevite tulude ja kulude jaotumine eelarves 1923.a	186
Eesti haldusjaotus 1905.....	188
Eesti valdade skeemiline kaart 1926	189
Valdade territooriumid ja piirid Eestis enne 1938.a reformi	190
Valdade territooriumid ja piirid Eestis peale 1938.a reformi.....	191
Eesti haldusjaotus 1939	192
Ülevaade vallapiiride muutmise kohta aastatel 1919-1940.....	193
Vallaomavalitsuste tulude ja kulude jagunemine eelarves 1922.a.	215
Ülevaade Riigikogu valimistulemustest.	218
Valdade liigitus elanike arvu järgi 1922.a.	220
Alla 2000 elanikuga valdade arv protsentuaalselt vastava maakonna valdade üldarvust 1935.a seisuga	221
Üksikute tulu- ja kululiikide summa 1 elaniku kohta (sentides) valdades rahvastiku arvu järgi 1932/33.	222
Üle- ja puudujäägiga tegutsenud valdade arv 1929-1932	224
Vallakaartide olemasolu liikide kaupa	225
Vallaomavalitsuste aastaelarvete kujunemine eelarvete üleriigiliste tulude-kulude tasakaalu kokkuvõttesummade alusel.....	226

EESSÕNA

Omavalitsuslik korraldus on endale teed rajanud läbi aastakümnete. Omavalitsustel oli Eesti Vabariigi loomisel määrav osa, olles ainsateks võimustruktuurideks, kus eestlased said enne iseseisvumist tegutseda. Omaaegne omavalitsustegelane H.Kiiver on öelnud: „Meil kui noorel riigil ei ole ju eriti selleks ettevalmistatud riigimehi, omavalitsus on see ülikool olnud, kust meie oma algteadmised oleme ammutanud, mida nüüd käsitame.“¹ 1.väljaandes “Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee” märgitakse, et omavalitsusliku alge tugevus meie ühiskonna korralduses on ilmselt üheks faktoriks, mis on lubanud Eestil ajaloo keeristormides üldse püsima jääda.² Pärast iseseisvumist hõlmati kohalik kogukondlik omavalitsus riigi poliitilisse süsteemi.

Ehkki eestlased on elanud kogukondlikus iseorganiseerumises kui ühiselu struktuuris kauem kui enamus Euroopa rahvaid, peetakse kaasajal just nimetatud fakti üheks võimalikuks põhjuseks kohaliku omavalitsuse sattumises meie ajaarvamise kolmanda aastatuhande alguses „...Eesti poliitika, halduskorralduse ja ka diskussioonide murelapseks“.³ Eesti riigi haldussuutlikkust ebapiisavaks hinnates on selle põhjustamises tõsine roll omistatud omavalitsustele, kes ei suuda täita vastuvõetaval tasemel kõiki neile pandud või neile traditsiooniliselt omaseid ülesandeid.

Igal arenguetapil on omad väärtused ja puudused. Vaatamata muudatustele kohaliku omavalitsuse pädevuses ja funktsioonides, peetakse omavalitsusmehhanismi tervikuna oma loomu poolest küllaltki püsivaks ja stabiilseks. Kuni 1940.a oli omavalitsuste käsitus riigikeskne, alates 1992.a on see kogukonnakeskne, kusjuures nimetatud teooriate kindlapiiriline rakendamine on kaasajal asendunud teooriate sünteesiga, mis annab tunnistust teoreetiliste aluste mitmekesisistumisest. Rakendatav teooria mõjutab otseselt omavalitsuste kohta riigis, ehkki kogukondliku ja riikliku teooria põhimõtetele omistatakse seejuures rohkem kriteeriumide tähendus faktilise olukorra teoreetilisel üldistamisel ning ühiskonnas toimuvate protsesside hindamisel.⁴ Ka Eesti Vabariigi 1992.a põhiseaduses⁵ (edaspidi: PS) sätestatu põhjal on omavalitsuse alusteooria jäetud lahtiseks. Selline regulatsioon võimaldab luua sõltuvalt kujunevatest arusaamadest omavalitsuse õiguslikud alused ilma põhiseadust muutmata kas kogukonna- või riigikeskselt. Taoline liberaalne suhtumine tagab ühelt poolt

¹ **H.Kiiver.** Omavalitsuste kaitseks. - Maaomavalitsus, 1927, nr 3, lk 42.

² Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tallinn, 1997, lk 56.

³ **P.Schöber.** Kohalik omavalitsus. Tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee. Eesti Keele Sihtasutus. Tallinn, 2003, lk 5. - Edaspidi: **P.Schöber.** Kohalik omavalitsus.... (2003).

⁴ **A.Almann.** Kohaliku omavalitsuse teoreetilised alused ja õigusliku korralduse areng Eestis. Doktoritöö. Tallinn, 1999, lk 58. Edaspidi: **A.Allmann.** Kohaliku omavalitsuse ...(1999).

⁵ RT 1992, 26, 349; 2007, 33, 210.

vabaduse kohaliku omavalitsuse õiguslikul sisustamisel, teiselt poolt annab võimaluse võtta põhiseaduslikul alusel omaks tsentraliseeritud süsteem. Tulenevalt põhiseaduslikul alusel läbi viidava haldus- ja territoriaalse reformi eeldustest, Euroopa kohaliku omavalitsuse harta⁶ (edaspidi: EKOH) regulatsioonist ja Euroopa Liidu (edaspidi: EL) liikmesriigi staatusest peaks viimase väite näol olema tegemist pigem teoreetilise võimalusega.

Kohaliku omavalitsuse haldus- ja territoriaalne reform

Avaliku halduse reformi kui haldussüsteemi struktuuri toimimisele ja parandamisele suunatud protsessiga seonduva haldussuutlikkuse tõstmise edukas teostamine eeldab kogu avaliku halduse muutmist terves riigis, mis omakorda nõuab avaliku halduse hetkeseisu ja puuduste ning nende põhjuste tundmist, võimaluste nägemist avaliku halduse parendamiseks ning visiooni sellest, milline hea avalik haldus peaks olema.⁷ Väidetavalt oli avaliku halduse reform taasiseseisvumise järgsel perioodil süsteemitu ja ebakindel, kontseptuaalselt määratlemata, teoreetiliselt põhjendamata ning organisatsiooniliselt ja õiguslikult tagamata, mis paratamatult pidurdas kohaliku omavalitsuse arengut.⁸ Kaasaja Eesti õiguslalases kirjanduses seostatakse omavalitsusreformi pikaleveninud ja vaidlusterohke, ilma lahenduseta jäänud või ebamääraselt teostunud olukorraga.

Kohaliku omavalitsuse reformi ja ka haldusterritoriaalse reformi küsimus kujunes poliitiliseks tüliobjektiks kohe pärast Eesti iseseisvumist ning sellest kujunes omaette fenomen, mis saatis eesti rahvast tervel esimesel omariikluse perioodil, mille vältel esitati omavalitsuste ümberkorraldamiseks või reformimiseks erinevaid kontseptsioone ja reformikavasid. Nagu kaasajalgi, seati mitmetes toleaegetes kavades prioriteediks tugeva avaliku halduse organisatsiooni loomine eesmärgiga muuta halduskorraldus efektiivsemaks, mis sattus enamasti ummikseisu. Reaalpoliitiline seisukord, kus valitsus tihti vahetus ja esile kerkisid uued poliitilised eesmärgid, tingis omavalitsuste arenguvõimaluste osas tagasihoidliku tulemuse.

Analoogselt 1920-ndatele aastatele peetakse Eestis ka taasiseseisvumise järgsel perioodil pikki vaidlusi omavalitsuste tasandite üle. President Arnold Rüütel tõi esile unitaariigis kahetasandilise riigihaldussüsteemi ja ühetasandilise kohaliku omavalitsuse olemasolu põhjendamatus, nentides, et meie traditsioonist lähtub rakenduslikult otstarbekas

⁶ RT II 1994, 26, 95.

⁷ **T.Oppl.** Sissejuhatus avalikku haldusesse. Öppematerjal Sisekaitseakadeemia kõikide erialade üliõpilastele. Tallinn, 2002, lk 39.

⁸ **A.Allmann.** Kohaliku omavalitsuse ... (1999), lk. 4

kahetasandiline omavalitsuskorraldus.⁹ Viimane toimis Eestis aastatel 1918-1934, seejärel kuni 1938.aastani ühetasandiline kohalik omavalitsus. 1.jaanuarist 1938.a jõustunud põhiseadus nägi ette vastavalt seadusele moodustatava teise tasandi (teise astme) kohaliku omavalitsuse, kuid valla- ja linnavalitsuse delegeeritud esindajatest moodustatud kohaliku omavalitsuse teise astme näol oli Eestis esimese iseseisvusperioodi lõpus tolleaegses õigusruumis tegemist küll kahetasandilise (ka nn 1 ½ tasandilise), kuid kaasajal EKOH alusel ühetasandilise kohaliku omavalitsusega.¹⁰

Kõigis õigustoimingutes demokraatia printsiip oli siis ja on ka praegu üks aluspõhimõtteid. Seetõttu tuli ja tuleb seda erinevates vormides rakendada igal ajastul. Riik tsentraliseerub või detsentraliseerub. Ka detsentraliseeritud riigis võib olla obligatoorseks valdade ühendamine, kuid selleni jõutakse suurema kohaliku demokraatia või riigivõimu ja kohaliku võimu suurema partnerluse arvel. Samuti tuleb arvestada normaalset riikluse arenguprotsessi, sest riigihaldus ei saa kunagi valmisproduktiks. Alati on päevakorras selle arendamine ja paremate lahenduste otsimine, mille käigus tuleb nii mõnelgi korral arvestada järsemate kursimuudatustega. Viimaseid võib näha mitmetes demokraatlikes riikides, kus ollakse veendunud, et suurema hulga, kvaliteetsema ja ka kallima teenuse pakkumine elanikele eeldab suuremaid omavalitsusüksusi.¹¹

Soov halduskorraldust paremaks muuta või moderniseerida on läbi aegade olnud üks eestlase põhilisi eesmärke. Kuivõrd senini pole suudetud seda rahuldavalt realiseerida, võime selle poole püüelda ka täna. Kohaliku omavalitsuse ja regionaalpoliitika tänapäevased arengud toovad päevakorrale erinevaid lahendusi. Vastavalt EKOH-le eeldab kohalik omavalitsus otsevalitavat volikogu. Ainult rahva poolt otse valitud kogul on võimalus kehtestada kohalikke makse ja võtta vastu õigustloovaid akte (eeskirjad jms). Sellest põhimõttest on ka lähiminevikus kõrvale kaldutud, kui regionaalminister Jaan Õunapuu poolt 2003.aastal kavandatud regionaalhalduse reformi kavas antakse üld- ja üksikaktide andmise õigus delegeeritud organile. Valitsusliit aastatest 2003-2005¹² rõhutas riigivalitsemise ja omavalitsuse korralduse poliitika põhimõttena tugeva, õiglase ja optimaalselt toimiva riigivalitsemise tähtsust Eestis, millise ideoloogia märksõnadeks on lihtne, kuid tugev riik. Ideoloogia realiseerumise võimalust nähti detsentraliseeritud unitaarriigi kaudu, mis

⁹ **A.Rüütel.** Vabariigi President põhiseaduse 10. aastapäevale pühendatud aktusel 28. juunil 2002. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://vp2001-2006.vpk.ee/et/ametitegevus/k6ned.php?gid=19175> 30.05.2010

¹⁰ **S.Mäeltsemees.** Kohaliku omavalitsuse arengust taasiseseisvunud Eestis. – Teaduskonverents “10 aastat taasiseseisvust Eestis”. Tallinn, 2001, lk 45. – Edaspidi: **S.Mäeltsemees.** Kohaliku ... (2001).

¹¹ Nt Soomes tõusetus 2005.a sügisel diskussioon selle üle, et kõigi ülesannete täitmiseks ja demokraatia edasiarendamiseks on vajalikud 50000 – 100000 elanike arvuga omavalitsusüksused.

¹² Ühendus Vabariigi Eest – Res Publica, Eesti Reformierakonna ja Eestimaa Rahvaliidu koalitsioonileping aastateks 2003–2007. Arvutivõrgus. Kättesaadav: - <http://www.valitsus.ee/?id=7101> .30.05.2010 - Edaspidi: Ühendus Vabariigi Eest – Res Publica... (2003).

võimaldab madalama haldustasandi erikaalu suurendades tasakaalustada kogu võimu teostamist. Soodustati ja toetati omavalitsuste vabatahtlikku liitumist. Valitsusliit aastatest 2005-2007 pidas Eesti arengu võtmeküsimuseks kohalike omavalitsuste tugevdamist, nende iseseisvuse ja tulubaasi suurendamist, maakondliku koostöö tõhustamist, jätkates ka kohalike omavalitsuste vabatahtliku liitumise toetamist.¹³ Vaatamata lennukatele ideoloogiliste põhimõtetele on kaasaja Eestis ilmnunud aga vastupidine tendents. Praeguse valitsuse regionaalminister Siim Valmar Kiisleri poolt esitatud haldusreformi eelnõu näeb ette üksnes maakondlikud omavalitsused elanike arvuga 25000, millele lisanduvad 5 suuremat linna omavalitsusüksustena.¹⁴ Ministri hinnangul ei ole haldusreformi võimalik läbi viia demokraatlikult vabatahtlikul teel, vaid tuleb tegutseda jõuliselt. Seoses nii erimeelsustega koalitsioonipartnerite seisukohtades kui ka lähenevate kohalike omavalitsuste volikogude valimistega oktoobris 2009 kadus nimetatud ettepanek valitsuse lähiplaanidest. Üpris tõenäoline on küsimuse uuesti päevakorrale tulek, kuid suure tõenäosusega tuleks seda hinnata 2011.a Riigikogu valimiste võtmes.

Nii teoreetilises kui ka praktilises plaanis võib välja tuua kaks erineva suunitlusega reformi:

- kohaliku omavalitsuse haldusreform (omavalitsusreform), mis võib haarata ka haldusterritoriaalse reformi ja
- haldusterritoriaalne reform, millega ka võib kaasneda omavalitsuste haldusreform, s.t reformi alustatakse meile tuttavast kaartide joonistamisest.

Mõlemal korral tuleb konkreetsel juhul lähtuda

1. kohaliku omavalitsuse asendist riigis;
2. kohaliku omavalitsuse korralduse nn välisest ja sisemisest aspektist;
3. haldus- ja territoriaalse reformi teostamise eeldustest.

Demokraatlikus ühiskonnas seob kohalik omavalitsus riigi ühiskonnaga ning on kaasaegses ühiskonnakorralduse mudelis üks demokraatliku valitsemisviisi alustugesid.¹⁵ EKO art 3 p 1 alusel tähendab kohalik omavalitsus kohalike omavalitsusasutuste õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. EKOH-is sisalduvaid põhimõtteid käsitatakse universaalsete ja üldtunnustatud ideoloogiliste seisukohtadena, arusaamade standarditena, mis moodustavad riigi demokraatliku arengu garantii. PS-is ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses¹⁶

¹³ Eesti Reformierakonna, Eesti Keskerakonna ja Eestimaa Rahvaliidu koalitsioonilepe (2005). Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.valitsus.ee/?id=7102> . 30.05.2010 – Edaspidi: Eesti Reformierakonna ... (2005).

¹⁴ Haldusreformi ajaveeb. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://haldusreform2009.wordpress.com/ettepanek-2009/> . 30.05.2010 – Edaspidi: Haldusreformi ajaveeb ... (2009).

¹⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 721. - Edaspidi: EV põhiseaduse... (2008).

¹⁶ RT I 1993, 37, 558; 2010, 19,101.

(edaspidi: KOKS) kajastuvad sellistena territoriaalsus, autonoomia printsiip, mis kujutab endast võimu detsentraliseerimise üht alustala, otsene (vahetu) demokraatia kohaliku rahvahääletuse või rahvaküsitluse teel, esindusdemokraatia, legaalsus, suhteline vabadus moodustada ise oma esindus- ja täitevorganite süsteem, õigus kehtestada oma eelarve, kohalikke makse tuluallikana ning koormisi, subsidiaaruspõhimõte (lähemuse printsiip), riigi ja omavalitsuse suhete rajanemine üksnes seadusele ja lepingule, detsentraliseeritus riigi üldhaldusest, järelevalve üksnes omavalitsuse tegevuse seaduslikkuse üle. Kohalik omavalitsus mõjutab riigi struktuuri valitsuse põhihuvis oleva organisatsioonina, tunnustamist on leidnud kohaliku omavalitsuse sidumine regionaalse omavalitsusega. Oma kohustuste, nende kohustuste täitmiseks vajalike vahendite ja viiside ning tarvilike rahaliste vahendite suhtes ulatuslikku autonoomiat omavatest demokraatlikult moodustatud otsuseid langetavatele organitele tuginevatest kohalikest omavalitsusasutustest kõneldakse eeskätt demokraatialle ja võimu detsentraliseerimise põhimõtetele tugineva Euroopa ülesehitamise kontekstis.¹⁷ EKOH-is sisalduvaid väärtuspõhimõtteid sisustatakse omavalitsuste arendamisel uute võimaluste tingimustes kaasaja vajadusi arvestava rakenduspraktikaga.

Igati demokraatliku PS kohalikku omavalitsust käsitlev peatükk XIV annab kohalikule omavalitsusele **garantii**, sisaldades riigi ja omavalitsuse suhet reguleerivat normikompleksi, mis laieneb ka valla ja linna suhetele teiste PS järgi võimalike omavalitsusüksustega. Garantii tagab kolme erineva tasandi kaudu kohaliku omavalitsuse koha terviklikus avaliku halduse organisatsioonis (õigussubjektsuse garantii, mille mõte on säilitada riigis vertikaalne võimude lahusus, kohaliku omavalitsuse kui õiguse institutsiooni säilitamise, s.t kohaliku omavalitsuse iseseisva, omal vastutusel korraldamise garantii (institutsiooni garantii) ning kohaliku omavalitsuse garantii kohtuliku kaitse (subjektiivse õigusliku seisundi garantii)).¹⁸ Seadusereservatsioonile allutatud kohaliku omavalitsuse organisatsiooniline korraldus, mille all peetakse õigusteoreetiliselt silmas eeskätt omavalitsuse organisatsioonilise iseseisvuse väljendust ja konkretiseerumist riigi suhtes, peab kindlustama dünaamiliselt arenevate omavalitsuste funktsioonide täitmise. Kohalike võimuorganite põhivolituste ja –kohustuste kindlaksmääramine põhiseaduse või seadusandlusega on kooskõlas EKOH-ga.

Kaasajal eristatakse kindlapiirilisel kohaliku omavalitsuse korralduse välist ja sisemist aspekti. **Välise korralduse** normeerimine kuulub seadusandja pädevusse ning hõlmab:

1. kohaliku omavalitsuse üksusi ja nende organeid;
2. omavalitsusorganite moodustamise korda ja pädevust;

¹⁷ EKOH selgitav aruanne. Mitteametlik tõlge. – **S.Mäeltsemees** (koost). Kohalik omavalitsus ning Euroopa Liit ja Euroopa Nõukogu. Jaotusmaterjal EJL koolitusseminaril. Tallinn, 2000. – Edaspidi: EKOH selgitav ... (2000).

¹⁸ EV põhiseaduse... (2008), lk 722-723.

3. esindamist;
4. vahetu demokraatia vormide rakendamist ning omavalitsusüksuste koostöö vorme;
5. omavalitsusüksuste suhekorralduse alused riigiga, teiste õigussubjektidega ning vastava territoriaalse kogukonnaga.¹⁹

Eesti kui PS alusel riiklikult korralduselt ühtse riigi territooriumi haldusjaotuse sätestab Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus²⁰ (edaspidi: ETHS), mille § 2 alusel jaguneb riigi territoorium maakondadeks, mis on riikliku haldamise tasand ning valdadeks ja linnadeks, mis on omavalitsusliku haldamise tasand. Omavalitsuslikku haldamist teostatakse KOKS-i alusel, mis peab raamseadusena looma võimalused kohaliku omavalitsuse korraldamiseks kõigis kohaliku elu valdkondades.

Demokraatlikest alustest lähtuv kohaliku omavalitsuse välimise korralduse piisav reguleerituse aste omab olulist tähtsust omavalitsuse volikogu pädevusse kuuluva sisemise korralduse efektiivse arendamise seisukohalt. Liigne reguleeritus seevastu vähendab detsentralisatsiooni ning pärsib omavalitsuse otsustuspädevuse laienemist. Omavalitsuslikule tegevusele seatud piirtingimused peavad võimaldama piisava liikumisruumi konkreetse omavalitsusüksuse vajadustest tulenevatele lahendustele, oluline on elanike mõjutamisvõimaluste suurendamine. Otsustusõiguse kasvu saavutamist valitsemise seaduslikkuse põhimõtet kui õigusriigi peamist tunnust säilitades võimaldab A.Ryynäneni hinnangul deregulatsioon, mille kaudu on võimalik avardada valitsemisstruktuuride liikumisruumi: seadusandluse avardamine, valitsemisstruktuuride poolt antavatest juhtnööridest loobumine jne.²¹ 2003-2005 püsinud valitsusliit rõhutas deregulatsiooni vajadust valdkondades, kus õigusakte ei suudeta rakendada või kus on ülereguleeritus.²²

Tulenevalt omavalitsuse esindusdemokraatlikust mudelist eelkõige volikogu pädevusse kuuluv **sisemine korraldus** hõlmab omavalitsusüksuse sisest detsentraliseerimist (osavaldade ja linnaosade moodustamine), omavalitsuse organisatsiooni ja menetlust (ametiasutuste, hallatavate asutuste, ettevõtete, komisjonide ja ametikohtade moodustamine, reorganiseerimine ja likvideerimine, tööjaotuse ning omavalitsusteenistuse korraldamise küsimused). Sisemine korraldus kui omavalitsuse enesekorraldus on kaitstud riigi vahetu sekkumise eest sisalduva demokraatia printsiibiga (PS § 1 ja 11) ning PS §-st 156 ja EKO art-st 3 tuleneva esindusdemokraatia põhimõttega. Kohaliku omavalitsuse seadusandlikul piiritlemisel tuleb muuhulgas arvestada ka kohaliku omavalitsuse pikaajalist ajaloolist

¹⁹ EV põhiseaduse... (2008), § 160, komm 1.1.

²⁰ RT I 1995, 29, 356; 2006, 14, 111.

²¹ Seminar "Valla ja linnasekretäride kohast omavalitsuses". Tallinn, 25.08.1993. (Käsitirja koopia käesoleva töö autori valduses).

²² Ühendus Vabariigi Eest – Res Publica... (2003).

kujunemiskäiku ja rahva kultuurilist omapära. Põhiseaduslikult tagatud omavalitsuse enesekorraldusõigusega on vastuolus, kui seadusandja reguleerib valla või linna sisemist struktuuri nii kaugeleulatuvalt, et see välistab võimaluse omavalitsusel sisemise korralduse mudelit oma normidega individualiseerida.²³

Haldus- ja territoriaalse reformi läbiviimine eeldab teatud kindlate õiguslike nõuete täitmist. Kaasaegne omavalitsuse põhiseaduslik garantii hõlmab küll omavalitsusüksuse liikide kaitse, kuid ei taga üksiku omavalitsusüksuse olemasolu. Siiski võib viimaseid kaotada või sunniviisiliselt liita vaid mõjuvatel põhjustel. Õigusriigi põhimõttest lähtuvalt rõhutatakse vajadust reguleerida haldusterritoriaalse reformi menetlus seadusega. Obligatoorne on omavalitsusüksustele nende õiguste kaitseks piisavate võimaluste tagamine ning riigi poolt otsuste tegemisel proportsionaalsuse põhimõtte rakendamine. Kogu riigi territooriumi hõlmava reformi põhiseadusele vastav läbiviimine eeldab selles omavalitsuste kohta käiva peatüki terviktähenduse ja proportsionaalsuse põhimõtte arvestamist.

1. Kohalik omavalitsus tuleb säilitada nii sisulises kui ka vormilises tähenduses.
2. Muudatuste eesmärk peab olema selge ja vastama avalikele huvidele.
3. Eesmärgi saavutamise vahendid peavad olema sobivad ja kohaliku omavalitsuse iseseisvust ja kogukondlikku identiteeti võimalikult säästvad.²⁴

Samuti tuleb silmas pidada, et reformide küsimused olid ja on ülepolitiseeritud, mistõttu üks või teine reformikatse sõltub lõppastmes poliitilisest tahtest.

Ü.Madise väljendab tähtsamaid haldusterritoriaalse korralduse muutmise eeldusi veelgi detailsemalt, tuues esile **proportsionaalsuse põhimõtte** (PS § 11 teine lause), kus vabatahtlikud lahendused on eelistatavad nn sundlahendustele; **formaalsed eeldused** (kohaliku kogukonna vahetu või esinduskogu kaudu vahendatud arvamuse ärakuulamine (PS § 158) ja territooriumi muutmise otsuse tähtsusele vastav norm) ning **materiaalsed eeldused**, milleks on

- reformi toimumine üldise heaolu suurendamise eesmärgil (poolt- ja vastuargumentide, riigi ja kohaliku omavalitsuse huvide kaalumise);
- proportsionaalsuse põhimõte –
 - a) haldusterritoriaalne reform peab olema sobiv vahend omavalitsuse haldussuutlikkuse tõstmiseks ning seeläbi halduse detsentralisatsiooni suurendamiseks;
 - b) vajalik (omavalitsuste üksikud ühinemised ning koostöö liitude ja ühisasutuste kaudu ei võimalda püstitatud eesmärki saavutada);

²³ EV põhiseaduse... (2008), § 160, komm 1.2.

²⁴ Samas, § 158, komm 4.

- c) proportsionaalne kitsamas mõttes – kasu kogukonnale ja riigile tervikuna ületab reformiga kaasneva kahju;
- sotsiaaliigi printsiibi (PS § 10) arvestamine – omavalitsusüksused peavad suutma oma elanikele osutada vajalikul hulgal sotsiaalteenuseid (1992.a PS § 28 lg 4; § 37 lg 2; § 28 lg 1);
- demokraatia printsiibi (PS § 1 lg 1; § 19) arvestamine – nõuab elanike osalemise soodustamist kohaliku omavalitsuse asjade otsustamisel ja korraldamisel;
- õigusriigi printsiibi (PS §-d 3 ja 10) arvestamine – proportsionaalsuse põhimõtte rakendamine, seadusliku menetluse järgimine, kohaliku omavalitsuse üksuste õiguskaitse.²⁵

Haldusterritoriaalse reformi põhieesmärkide hulgas peab eeltoodust tulenevalt olema omavalitsusüksuste piisava haldusjõu (ressurssidega varustatuse) saavutamine ja sellega kohaliku kogukonna heaolu suurendamine, eeldades eelkõige võimalike (avalikke huve silmas pidades põhjendatud) muudatuste ettenägemist kohaliku omavalitsuse korralduse, ülesannete ja eelarve kujunemise osas. Omavalitsusüksuste piiride muutmine haldusterritoriaalse reformi käigus peab olema põhjendatav eelnimetatud muudatuste kontekstis, mitte neile eelneva või eraldiseisva abinõuna.²⁶

Omavalitsusüksuste piiride muutmine võib toimuda nii riigi kui ka omavalitsuste endi algatusel. Piiride muutmine riigiorgani otsusega pole kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku garantiiga vastuolus. PS § 158 alusel hõlmab omavalitsusüksuste piiride muutmise protseduur vastava omavalitsusüksuse arvamuse ärakuulamise ja otsuse kinnitamise seadusega. PS-is pole sätestatud, millisel riigiorganil on õigus omavalitsusüksuste piire muuta, samuti puuduvad piiride muutmise kriteeriumid. Praktikast toimub piiride sunniviisiline muutmine ETHS alusel. Piiride muutmisele eelnev kohaliku omavalitsuse arvamuse väljaselgitamine on PS-is ja EKOH-is eraldi välja toodud ning mõlemad võimaldavad kohaliku kogukonna arvamust välja selgitada kohaliku rahvahääletuse või – küsitluse teel või kohaliku omavalitsuse esinduskogu kaudu.²⁷ Kuna PS ja EKOH ei välista kohaliku omavalitsuse üksuse piiride muutmist kogukonna tahte vastaselt, on asutud seisukohale, et arvamus peaks olema põhjalik ja sisuline ning võimaldama selgitada, kas piiride muutmisega saavutatakse

²⁵ **V.Olle.** Munitsipaalõigus. Loengukonspekt. Tallinn, Juura, 2004, lk 28-29. – Edaspidi **V.Olle.** Munitsipaalõigus ... (2004).

²⁶ EV põhiseaduse... (2008), § 158, komm 4 ja 5.

²⁷ Põhiseaduse sätete põhjal ei ole tuvastatud, mida konkreetselt mõeldakse arvamuse ärakuulamise all ja kuivõrd on arvamus piire muutvale riigiorganile siduv. Ehkki otsene viide vastava regulatsiooni andmiseks seadusega puudub, tuleneb see kaudselt PS §-st 160.- Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon. Tegevuse aruanne. Justiitsministeerium. Tallinn, 1998, § 158 komm. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/1071730.05.2010> - Edaspidi: Põhiseaduse juriidilise ... (1998).

soovitud eesmärk.²⁸ Halduskorralduse sisuliste probleemide ja vastuolude lahendamiseta võib haldusterritoriaalne reform tuua kohalikul tasandil pigem kahju kui kasu, mida peetaksegi kaasajal kahe võimutasandi tegeliku konflikti võimalikuks põhjustajaks.²⁹

ETHS alusel on haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamise õigus valdade ja linnade osas, samuti valla või linna piiride ja nime muutmise algatamise õigus nii asjaomastel volikogudel kui ka keskvalitsusel. ETHS §-st 8¹ nähtuvalt juhul, kui haldusüksuste piiride muutmise algatab volikogu ja vastava ettepaneku saanud volikogu ei nõustu piiride muutmisega või peab küsimuste lahendust ebapiisavaks, lõpetatakse vastav menetlus. Valitsuse korraldusega algatatud haldusterritoriaalse korralduse või piiride muutmise ettepaneku kui sunniviisilise meetodi puhul nimetatud võimalus automaatselt ei rakendu, vaid vajab teatud poliitilist otsustust.

Töö autorit kallutas teema valikule eelkõige asjaolu, et Eestis on kohalike omavalitsuste ümberkorralduse küsimus jätkuvalt aktuaalne ning valitseb ühiskonna arengut ohustav demokraatliku haldusmõtte puudujääk.

Eesmärk ja uurimismeetodid

Käesolevas magistritöös käsitletava ajalise perioodi valikul on lähtutud asjaolust, et Eesti õigusajaloos ei tohiks olla käsitlemata valdkondi. Sellepärast on vajalik uurida kohaliku omavalitsuse arengu ning haldus- ja territoriaalse reformi küsimusi meie omariikluse alguses. Rahvuslikul omavalitsussüsteemil on teatud järjepidevus, millel on ajaloolised, kultuurilised, sotsiaalsed jms põhjused. Ehkki kohalike omavalitsuste problemaatikat sisaldavate uurimustööde temaatika on lai, on aastatel 1918-1939 koostatud reformikavad siiani põhjalikult läbi uurimata ja terviklikult käsitlemata. Käesolev töö annab võimaluse õppida tundma reformikavade ajaloolist tagapõhja, sest tööga tuuakse ajalooliste reformikavade näol teaduslikku käibesse uudset materjali ning püütakse tekkinud tühimikku täita. Ajalooliste kogemuste vajalikkusele juhib tähelepanu ka H.Schneider, kelle sõnul “esivanemad tunnetasid selgesti, et targem on elult õppida, kui teda õpetada”.³⁰ Mineviku kogemuste analüüsimine ja selle tulemuste arukas kasutamine aitavad ka haldusreformi teostamisel keskenduda õigetele valikutele. Ajaloolise arengu seisukohalt on oluline uurida, millisel määral tollastes reformiplaanides ja reformi teostamisel on kriitiliselt ülevõetavat või välditavat tänapäevase

²⁸ EV põhiseaduse... (2008), § 158, komm 7 ja 8.

²⁹ **J.Reiljan., K.Timpmann.** Eesti halduskorralduse arengu sõlmprobleemid. TÜ majandusteaduskond, 2001. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www-1.mtk.ut.ee/varska/2001/Str_ettevotluspol/ReiljanJ_Timpmann.pdf - 30.05.2010 Edaspidi: **J.Reiljan., K.Timpmann.** Eesti ... (2001).

³⁰ **H.Schneider.** Maaomavalitsus: ajaloolised õppetunnid. Eesti Maaomavalitsuste Liit. Tallinn, 1992, lk 3. – Edaspidi: **H.Schneider.** Maaomavalitsus: ... (1992).

haldusreformi eesmärkide suhtes, s.h suurem haldussuutlikkus olemasoleva raha ja inimestega, demokraatlike vastutusmehhanismide tugevdamine, avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse suurendamine, avaliku sektori kulutuste piiramine ning inimeste aktiivne kaasamine kohaliku elu küsimuste korraldamisse.

Käesolevas magistritöös püütakse analüüsida Eesti esimesel iseseisvuse perioodil toimunud omavalitsusreformi, mis hõlmab ka haldusterritoriaalset reformi. Käsitlemist leiavad reformi põhjused, eesmärgid, erinevad reformikavad, nende ettevalmistamine ning läbiviimine, esile tuuakse nii reformikatsete kui ka teostunud reformi positiivsed ja negatiivsed küljed. Autor käsitleb nii riigivõimudelt ja kohaliku omavalitsuse ühendustelt lähtuvaid reformikavasid kui ka seadusandlikke akte.

Autor püstitab järgmised **uurimishüpoteesid**:

- Eestis aastail 1918-1939 toimunud omavalitsuskorralduse reformimise käik on õpetlik ja rakendatav loominguliselt või hoiatavalt ka tänapäeval.
- Taasiseseisvunud Eesti haldusreformide ürituste mõistmiseks, nagu aastatel 1920-1938, tuleb tunnistada poliitiliste faktorite, ajaloomomentide, erakondade ja isikute määravat rolli reformikavade teostamise, aga eriti nende teostamatuse mõistmisel.
- omavalitsussüsteemis teostatud, peaaegselt riigiteooria mõjutustel rajanev haldus- ja territoriaalne reform jätab omavalitsustele arenemiseks mugandumise keskviimu käepikenduseks.

Hinnates aastatel 1918-1939 esitatud reformikavade põhjal demokraatia elementide osakaalu õigustoimingutes, selgus, et iga kavaga kaasnes elanikkonna, ühenduste, valitsusringkondade jt seisukohtade esitamine, mille põhjal ongi võimalik fikseerida tollaste reformimeeleolude vaheldumist. Omavalitsusüksuste ühinemise vabatahtliku-sunniviisilise vahekorra küsimus oli kõigi kavade puhul oluliseks aspektiks, mõõdupuuks, millega "testiti" erinevaid võimalusi valitsuse poolt oma ideede läbiviimiseks.

Selgitades reformikavade analüüsi käigus välja põhjused, miks üks või teine neist Eesti olustikus ei realiseerunud, saab välja tuua, kui iseloomulik on reformidega kaasnevate protsesside keerukus.

Õigusajaloo kirjutistele omase erisuste otsimise ja rõhutamise³¹ vältimiseks püütakse käesolevas töös välja tuua üldised seosed nii töös käsitletaval perioodil esitatud erinevate reformikavade kui ka tänapäeva vastava temaatika vahel. Aastatel 1918-1939 asetleidnud reformipüüdluste ja vastavate arengute teatavat samastamist kaasaegsete suundadega aitab põhjendada asjaolu, et ühe situatsiooni võrdlemine teisega aitab saavutada parema

³¹ T.Anepaio on seisukohal, et õigusajaloo kirjutustes olnud ülekaalus erisuste otsimine ja rõhutamine, mitte seoste nägemine. – Vt lähemalt: **T.Anepaio**. 1920.aasta põhiseaduse mõju Eesti eraõiguse arengule. - Acta historica Tallinnensia. 2002, nr 6, lk 53.

perspektiivi meie enda olukorrast arusaamiseks, ühtlasi teabe võimalustest ja takistustest meie ees ning aitab selgitada kaasaegsete ideede realiseerumise teoreetilisi võimalusi. Võrdluse olulisusele on tähelepanu juhtinud ka C.Ceerz, kelle hinnangul "ainult läbi võrdluse (ja võrreldes omavahel võrreldamatuid) saavutame sellise põhjalikkuse, mida võime pidada võimalikuks."³² Sellest aspektist on tähtis fikseerida erinevate ideede ja seisukohtade geneesi reformikavades, nende kokkupõrkeid ja konfliktide ühelt poolt erinevate poliitiliste rühmituste pikemaajalistes või ka momendi taotlustes ning keskvõimu ja omavalitsusliku süsteemi tasakaalu või allutamise võimaluste otsingul. Näiteks domineeris esimestes reformitaotlustes omavalitsuste järelevalve temaatika, sellele lisandusid järjekorras eelarve tulubaasi ja maksude küsimused (lahendati eriseadustega, kuna küsimus on sensitiivne ja nagu teame, tihtipeale viib lahenduse leidmise nn kalevi alla), omavalitsusüksuste suurus (haldusterritoriaalse reformi küsimused), suhted omavalitsusorganite vahel, erinevate poliitiliste jõudude taotlused keskvõimu haaramiseks või tugevdamiseks omavalitsuste arvel või toel.

Töö on aktuaalne, sest ühest ja teisest otsast alustatud reformiplaanid pole isegi eelnõude projektide vormistamiseni jõudnud. Kunagi juba läbitud protsesside tundmaõppimine aitab tuua esile kaasaegsed arenguvõimalused, seega fikseerida kohaliku omavalitsuse tulevikuvisioon ja asend riigis, sest eilse tundmine on tänase ja tuleviku mõistmise ning seletamise võti. Magistriöö autor on veendunud, et Eesti nii positiivse kui ka negatiivse ajaloolise kogemuse tundmaõppimine juriidilise analüüsi kaudu võimaldab jõuda alustatud haldusreformi kavade taustal aktsepteeritavate seisukohtade formuleerimiseni, mis planeeritava haldusreformi kontekstis muudavad töö ka praktikas kasutatavaks ja annavad tööle otsese teoreetilise ja praktilise väärtuse.

Struktuur ja allikmaterjalid

Käesolev töö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis käsitletakse kohaliku omavalitsuse süsteemi ülesehitamist ja arengut 20.sajandi alguses, vabadusvõitluse perioodil, kohalike omavalitsuste alast seadusandlust 1920.a Põhiseadusele³³ (edaspidi: 1920.a PS) eelnenud perioodil, 1920.a PS vastavat regulatsiooni ja omavalitsusüksuste liikide ülevaadet, et paremini mõista järgnevatel peatükkides käsitletud reformikavasid. Töö mahu piiratus tõttu tuuakse seejuures välja vaid teemasse puutuvad olulisemad aspektid, mis otseselt seonduvad töös käsitletud probleemidega.

³² **A.J.Heidenheimer, H.Helco, C.T.Adams.** Võrdlev halduspoliitika. Sotsiaalse valiku poliitika Ameerikas, Euroopas ja Jaapanis. - Eesti Haldusjuhtimise Instituut. Külüm, 1995, lk 1.

³³ RT 1920, 113/114, 243.

Teise peatükki on koondatud aastatel 1921-1933.a aset leidnud reformi ettevalmistavate sündmuste, eriti reformikavade analüüs. Just reformikavasid käsitlevas osas on oluline paralleeli tõmbamine tollaste reformisuunitluste ja kaasaja võimalike taoliste püüdluste vahel. Omavalitsussüsteemi põhiliste puuduste kontekstis reformikavade peamisi ajendeid ja eesmärke välja tuues hinnatakse esitatud kavade kooskõla tegeliku elu vajadustega ning selgitatakse, kuivõrd need olid mõjutatud reformivälistest elementidest.

Kolmandas peatükis käsitletakse muudatusi riigivõimu teostamises aastatel 1934–1937, omavalitsusreformi läbiviimise kindlustamiseks loodud juriidilist baasi, omavalitsuste ümberkujundamist 1937-1938.a omavalitsusseaduste alusel ning 1938.aastaks lõpule jõudnud valdade haldusterritoriaalset reformi.

Käesolevat uurimustööd kirjutades on autor lähtunud kolmest õigusteaduse funktsioonist: teoreetilis-metodoloogilisest (riigi ja õiguse nähtuste teoreetiline uurimine), rakenduslikust (praktiliste soovitude väljatöötamine) ja ideoloogilisest (maailmavaateline, kasvatuslik ülesanne, mis seisneb inimeste maailmavaate vahetus mõjutamises).³⁴ Olulisel kohal on uue empiirilise materjali väljatoomine ja analüüs. Töös kasutatakse grammatilist, süstemaatilist, loogilist ja ajaloolist tõlgendusmeetodit ning võrdlusmeetodi võimalusi.

Käesoleva töö allikad võib jagada kahte ossa, millest esimese ja mahukama osa moodustab kohaliku omavalitsuse organisatsiooni, reformikavasid ja teisi temaga seonduvaid küsimusi käsitlev arhiivimaterjal aastatest 1918-1940. Eelkõige on kasutatud Eesti Riigiarhiivis (edaspidi: ERA) olevaid Siseministeeriumi, Kohtuministeeriumi ning Riigikantselei fonde. Samuti on uuritud Riigikogu I koosseisu materjale Eesti Parlamendiraamatukogu (edaspidi: PRA) arhiivkogus. Läbi on töötatud väljaande Riigi Teataja magistratöö teemat puudutavas ajavahemikus ilmunud väljaanded ning tolleaegsed riigihaldust ja kohalikku omavalitsust käsitlevad allikad. Ajakirjadest olgu nimetatud tolleaegsete tuntumate juristide (nt A.-T.Kliimann, E.Maddison jt) publikatsioone sisaldav „Maaomavalitsus“, samuti „Linnad ja Alevid“ (hiljem „Eesti Linnad“) ning „Eesti Politseileht“.

Töös kasutatakse temaga seonduvaid Riigikohtu administratiivosakonna (edaspidi: RKAO) kohtulahendeid ja selgitusi.³⁵

Poliitiliste faktorite (ka ajaloo) tihtipeale määravat rolli reformikavade teostamise, õigemini teostamatuse mõistmisel kajastab hästi reformikavade vaibumine ja tõus sõltuvalt valitsuse vahetustest ja valimiste tulemustest. Töö autor leiab, et selle ülesande täitmiseks ei ole tarbetu ka ajaloolise materjali toomine teaduslikku käibesse senikasutamata allikatest, mis esimesel

³⁴ **E.-J.Truuväli, P.Vihalem.** Riigi ja õiguse teooria. III. Tartu Riiklik Ülikool, 1975, lk 4-6.

³⁵ Käsitletaval perioodil vastu võetud õigusaktides eksisteeris hulk õigusliku baasi nõrkusest tulenevaid rakenduslikke ja metodoloogilisi probleeme, normide vastuolulisust ja laialipillutust. Vaidlustes selle üle, millised õigusaktid kehtisid ja millised olid muudetud ning kuidas õigusakti tõlgendada, otsiti vastust Riigikohtu otsustest ja selgitustest.

hetkel hinnates võib tunduda ehk teemakohatuna. Nimetatu on püütud võimalusel paigutada töö lisadesse, nagu teisigi materjale, mis aitavad ajastus kui ka temaatikas lugejat paremini orienteerida ja teha autori mõtteid paremini mõistetavaks.

Allikmaterjali teise osa moodustavad tänapäevased kohaliku omavalitsuse organisatsiooni ja haldusreformi käsitlevad materjalid, s.h „Eesti regionaalhalduse strateegia“³⁶, „Vabariigi Valitsuse haldusreformi programm“³⁷, „Regionaalhalduse kontseptsiooni projekt“³⁸, erinevate valitsuskoalitsioonide koalitsioonilepped, „Eesti regionaalarengu strateegia 2005-2015“³⁹, aga ka vastav seadusandlus. Reformikavadest käsitletakse lähemalt regionaalminister Jaan Õunapuu poolt kavandatut, kuna selle katse alguse, kulgemise ja lõpu anatoomia võimaldab piisavalt mõista ka järgnevate katsete võimu haldusmõtte defitsiiti või sihiteadlikku taotlust minna 1920.a PS-i § 76 juurde.

Töös on läbivalt kasutatud kohaliku omavalitsuse temaatikat käsitlevat õiguslast kirjandust ning uurimustöid.

Märkimisväärsel hulgal omavalitsuste küsimuste käsitlusi, millele ka käesolevas töös toetutakse, sisaldub *dr iur* V.Olle õigusteaduslikes töödes. Tema magistritöös “Kohaliku omavalitsuse tegevuse kontroll”⁴⁰ vaadeldakse peaasjalikult kohaliku omavalitsuse kontrolli erinevaid aspekte ning samuti ühiskondliku kontrolli erinevad avaldumisvorme, antakse järelevalve võimalik klassifikatsioon ning iseloomustatakse kohaliku omavalitsuse kontrollsüsteemi peamiselt Euroopa näite alusel. V.Olle doktoritöös “Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus”⁴¹ on käsitlemist leidnud kohaliku omavalitsuse vahetu demokraatia vormis teostamise võimalused ja probleemid. Tähelepanu keskmes on kaks selle demokraatia põhitüübi omavahel tihedalt seotud instituuti – kohalik rahvaalgatus ja kohalik rahvahääletus, milliste nähtuste adekvaatseks mõistmiseks ja võimalike mõjude hindamiseks on objektid paigutatud laiemasse konteksti, analüüsid seejuures üksikasjalikumalt ka kohaliku omavalitsuse ja demokraatia vastastikuseid suhteid. Käesoleva töö teoreetilise baasi osas osutusid lisaks mainitutele

³⁶ Eesti regionaalhalduse strateegia. 1999. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/reg_strateegia.rtf 30.05.2010

³⁷ Vabariigi Valitsuse haldusreformi programm. Projekt aruteluks Haldusreformi komitees. Riigikantselei avaliku halduse büroo. Tallinn 2000. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riik.ee/riigikantselei/ahb/> 30.05.2010 - Edaspidi: VV haldusreformi programm ... (2000).

³⁸ Regionaalhalduse reformi kontseptsiooni projekt. **Õunapuu, J.** Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.siseministeerium.ee/30011> 30.05.2010 - Edaspidi: Regionaalhalduse kontseptsiooni projekt ... (2003).

³⁹ Eesti regionaalarengu strateegia aastateks 2005-2015. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.siseministeerium.ee/5368> 30.05.2010

⁴⁰ **V.Olle.** Kohaliku omavalitsuse tegevuse kontroll. Magistritöö. Tartu Ülikool, 1993. (Käsitöö koopia käesoleva töö autori valduses). – Edaspidi: **V.Olle.** Kohaliku omavalitsuse ... (1993).

⁴¹ **V.Olle.** Kohaliku omavalitsuse teostamine vahetu demokraatia vormis: kohalik rahvaalgatus ja rahvahääletus. - Dissertationes Iuridicae Universitatis Tartuensis 7, Tartu Ülikooli Kirjastus, 2002.

möödapääsmaatuteks allikateks V.Olle poolt koostatud munitsipaalõiguse küsimusi käsitlevad väljaanded “Sissejuhatus munitsipaalõigusesse”⁴² ja “Munitsipaalõigus”⁴³, samuti õigusteadlaste koostöös valminud kommentaarid PS kohaliku omavalitsust käsitlevale peatükile.⁴⁴ Märkimist vajab professorite E.-J.Truuväli ja A.Almanni roll kohaliku omavalitsuse õiguslike aluste uurimise osas, kelle tööd annavad igäüks oma aspektist märkimisväärse panuse kõnealuse temaatika teaduslikku käsitlemisse. E.-J. Truuväli on uurinud kohaliku omavalitsust Eestis aastatel 1918 - juuni 1940, spetsialiseerudes eelkõige valimisõiguse ja omavalitsuste esindusorganite valimisküsimustele.⁴⁵ A.Almanni doktoritöös “Kohaliku omavalitsuse teoreetilised alused ja õigusliku korralduse areng Eestis”⁴⁶ üldistatakse kokkuvõtlikult omavalitsuste teoreetilisi probleeme ning selgitatakse, milline peaks olema reformi käigus loodav, nüüdistingimustele vastav ning arengut kindlustav omavalitsussüsteem, kusjuures teoreetilisele taustsüsteemile tuginedes esitatakse omavalitsuse õigusliku korralduse teoreetilis-rakenduslik mudel.

Oluline on allikmaterjalidest eeskätt nn sillaehitamisel esimese iseseisvusaja ja nüüdse temaatika vahel A.Almanni ja K.Meruski „Arvamus regionaalhalduse reformi kontseptsiooni projekti kohta”⁴⁷, W.Drechleri „Eesti valdade haldusterritoriaalse reformi põhimõttelised küsimused”⁴⁸ ja „Uus haldusjuhtimine – eilne mood”⁴⁹, A.Hirmo „Eesti kohalike omavalitsuste sotsiaalmajandusliku potentsiaali analüüs”⁵⁰, K.Jaanson „Kohalik omavalitsus ja haldussüsteemi diferentseeritud detsentraliseerimine”⁵¹, K.Kuke „Haldusreform. Tagasi 1920ndaisse.”⁵², S.Mäeltsemehe „Kohaliku omavalitsuse arengust taasiseseisvunud Eestis. – Teaduskonverents „10 aastat taasiseseisvust Eestis”⁵³ ja H.Schneideri „Maaomavalitsus: ajaloolised õppetunnid”⁵⁴, aga ka konverents „Regionaalhalduse reform Eestis”⁵⁵,

⁴² V.Olle. Sissejuhatus munitsipaalõigusesse. Tartu, 2001. – Edaspidi: V.Olle. Sissejuhatus ... (2001).

⁴³ V.Olle. Munitsipaalõigus ... (2004).

⁴⁴ EV põhiseaduse... (2008).

⁴⁵ E.-J.Truuväli. Valimisõigus ja valimised Eestis 1917 – 1980. I. Osa. Valimisõigus ja kohalike esindusorganite valimised. Tallinn, 1986. – Edaspidi: E.-J.Truuväli. Valimisõigus ... (1986).

⁴⁶ A.Almann. Kohaliku omavalitsuse ... (1999).

⁴⁷ A.Almann., K.Merusk. Arvamus regionaalhalduse reformi kontseptsiooni projekti kohta. 2003. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.siseministeerium.ee/public/Alman_ja_Merusk.rtf 30.05.2010

⁴⁸ Drechler, W. Eesti valdade haldusterritoriaalse reformi põhimõttelised küsimused. – Riigikogu Toimetised 2000, 2, lk 145 – 150.- Edaspidi: W.Drechler. Eesti valdade ... (2000).

⁴⁹ W.Drechler. Uus haldusjuhtimine – eilne mood. - Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikantslei.ee/?id=6090> - Edaspidi: W.Drechler. Uus haldusjuhtimine ...

⁵⁰ A.Hirmo. Eesti kohalike omavalitsuste sotsiaalmajandusliku potentsiaali analüüs. Magistripjekt. Tartu, 2003. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://portaal.ell.ee/4280> 30.05.2010 - Edaspidi: A.Hirmo. Eesti ... (2003).

⁵¹ K.Jaanson. Kohalik omavalitsus ja haldussüsteemi diferentseeritud detsentraliseerimine. Dissertatsioon. Tartu, 1999. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://portaal.ell.ee/2963> 30.05.2010 - Edaspidi: K.Jaanson. Kohalik ... (1999).

⁵² K.Kukk. Haldusreform. Tagasi 1920ndaisse. 09.10.2000. – Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://vana.refrom.ee/meiearvame_artikkel.php3?katid=4&id=101 20.06.2004 – Edaspidi: K.Kukk. Haldusreform ... (2000).

⁵³ S.Mäeltsemees. Kohaliku ... (2001).

⁵⁴ H.Schneider. Maaomavalitsus: ... (1992).

„Regionaalhalduse reformi kontseptsioon. Ekspertide arvamus“⁵⁶, Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni tegevuse aruanne⁵⁷, valitsuse materjalid („Seletuskiri 1938.a vallapiiride reformi põhjenduseks“⁵⁸, „Haldusterritoriaalse reformi strateegia“⁵⁹, „Omavalitsuste ühinemise mõju valla haldussuutlikkusele“⁶⁰, „Regionaalpoliitika kontseptsioon“⁶¹, „Vabariigi Valitsuse haldusreformi programm“⁶², „Regionaalhalduse kontseptsiooni projekt“⁶³), PS ning Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanded.⁶⁴

Autor mõistab, et töö võimaldab käsitletava temaatika äärmise mahukuse tõttu haarata endasse vaid osa omaaegsest reformiproblemaatikast, millest tulenevalt kujutab töö endast vaid ajaloo ühe osa uurimise tulemusena valminud käsitlust omaaegsest pärandist ning ei pretendeeri ammendavusele.

Autor avaldab sügavat tänu kaasabi eest magistritöö kirjutamisel neile, kellele poleks töö valminud – eelkõige oma juhendajale professor Eerik-Juhan Truuväli'le. Samuti tahab autor tänada Anne Jakobsoni vastutulelikkuse eest. Erilised tänusõnad kuuluvad abikaasale allikmaterjalide hankimisel osutatud abi eest, samuti lähedastele ning sõpradele ja kolleegidele mõistvuse, kannatlikkuse ja moraalse toetuse eest.

⁵⁵ Konverents "Regionaalhalduse reform Eestis" 2.-3. septembril 2003.a. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.siseministeerium.ee/6226/?highlight=regionaalhalduse,reform> 30.05.2010 - Edaspidi: Konverents „Regionaalhalduse ...“(2003).

⁵⁶ **S.Lääne, K.Merusk, S.Mäeltsemees, V.Olle, S.Pöder, J.Pöör, E.-J.Truuväli.** Regionaalhalduse reformi kontseptsioon. Ekspertide arvamus. 2003. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.siseministeerium.ee/public/regionaalhalduse_reformi_projekt.rtf 30.05.2010 - Edaspidi: **S.Lääne** jt. Regionaalhalduse ...“(2003).

⁵⁷ Põhiseaduse juriidilise ...“(1998).

⁵⁸ Siseministeerium. Seletuskiri 1938.a vallapiiride reformi põhjenduseks. Tallinn, 1938.- Edaspidi: **Siseministeerium.** Seletuskiri ... (1938).

⁵⁹ Siseministeerium. Haldusterritoriaalse reformi strateegia. Tallinn, 2001. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/haldusref.rtf> 30.05.2010

⁶⁰ **Siseministeerium.** Uuring “Omavalitsuste ühinemise mõju valla haldussuutlikkusele” (aastatel 1996-1999 kuue ühinenud omavalitsuse näitel). Teostaja: OÜ Geomedia. Tartu, 2001. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.siseministeerium.ee/haldussuutlikkus> 30.05.2010 - Edaspidi: **Siseministeerium.** Uuring ... (2001).

⁶¹ Vabariigi Valitsuse poolt 13.detsembril 1994.a protokolliga nr 92 heaks kiidetud „Regionaalpoliitika kontseptsioon“. – RTL 1995, 44, 1504.

⁶² VV haldusreformi programm ... (2000).

⁶³ Regionaalhalduse kontseptsiooni projekt ... (2003)

⁶⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2002; EV põhiseaduse ... (2008).

I KOHALIKU OMAVALITSUSE KORRALDUS, SEADUSANDLUS JA OMAVALITSUSÜKSUSED 1917-1920

1.1. Kohaliku omavalitsuse korraldus Vene Ajutise Valitsuse ajal ja Eesti Vabariigis enne 1920.a põhiseaduse jõustumist

Vene Isevalitsuse tingimustes etendasid riigiparaadis juhtivat osa siseministrile alluvad Eesti- ja Liivimaa kubermangu kubernerid. Maakondades olid administratiivaparaadi ja politsei eesotsas vene ametnikud. Omavalitsussüsteem oli ühelt poolt balti-saksa seisuslik rüütelkonna-omavalitsus ja teiselt poolt ühetasandiline linna- ja vallaomavalitsus. Eestlaste käes olid valla- ja mitmed linnaomavalitsused. Vene impeeriumi koosseisus domineeris kohaliku omavalitsuse mõtte alal omavalitsuse ühiskondlik (teiste allikate põhjal ühiskondlik-majanduslik) teooria, kohalikus kogukonnas nähti demokraatlikku vastukaalu riigi bürokraatlikule keskvoimule. Omaaegses juriidilises kirjanduses peetakse ühiskondlikku teooriat vaba kogukonna teooria uuema aja väljenduseks, milline tugines pigem poliitilistele loosungitele kui juriidilistele normidele ning oli kui vastuvool Napoleoni ajast alanud tsentralisatsiooni voolule.⁶⁵ Omavalitsus oli iseseisvus enese ülesannete valitsemises. Olid konkreetsed kogukondlikud ülesanded, mis eraldusid üldriiklikest, milline põhimõte leidis väljenduse juba Prantsuse revolutsioonilises seadusandluses. Teooria lähtus riigi ja kogukonna vastandamisest, kohalike kogukondade poolt oma ülesannete teostamise vabaduse tunnustamise põhimõttest. Kohaliku omavalitsuse põhitunnuseks oli selle organite tegevuse mitteriiklik, valdavalt majanduslik olemus.⁶⁶ Kaasajal peetakse Vene impeeriumi isevalitsuse õiguslikku korraldust keskuses liberalismi põhimõtteid lämmatavaks, kuid siiski teatud arenguvõimalustega kohtadel, eeskätt valdades.⁶⁷ Tegemist oli oluliselt dekontsentreeritud süsteemi ilmingutega. Nimetatud asjaolu avaldas omaaegse kohaliku omavalitsuse ülesehitamisele tugevat mõju.

Küsimuste seas, mis Venemaa uus riigikord ja Vene Ajutise Valitsuse (edaspidi: VAV) programm ette nägid, oli üheks suuremaks ja tähtsamaks kohaliku omavalitsuse esinduskogude ümberloomine demokraatlikel alustel (otsene, üldine, ühetaoline valimisõigus ja salajane hääletamine). Omavalitsusi defineeriti kui kohaliku rahva poolt valitud valitsust, omavalitsusasutuste ametnike tegevuse juhtimine ei pidanud toimuma keskvalitsuse

⁶⁵ **E.Maddison.** Omavalitsused põhiseaduse järele. – Esimene Eesti omavalitsustegelaste kongress 24.-26.10.1924.a. Eesti Maakondade Liidu ja Eesti Linnade Liidu väljaanne. 1925, lk 14. - Edaspidi: **E.Maddison.** Omavalitsused ... (1925).

⁶⁶ **V.Olle.** Sissejuhatus ... (2001), lk 44.

⁶⁷ **A.Allmann.** Kohaliku omavalitsuse ... (1999), lk 41.

määrustega, vaid kohalike asutuste kaudu.⁶⁸ Paralleelselt 1917.a toimunud sündmustega Venemaal taotleti Eestis rahvuslike jõudude ja erakondade poolt VAV-lt Eestile võimalikult avarat omavalitsust (autonoomiat)⁶⁹ Vene riigi koosseisus. Pärast J.Poska kinnitamist VAV poolt Eestimaa kubermangukomissariks hakkasid eestlased looma uut omavalitsussüsteemi. Maakondades rahva nimel lahendust vajavate küsimuste lahendamiseks Eesti Seltside ja Ühisuste Liitude baasil loodud Eesti Liidu⁷⁰ poolt määratletud prioriteetideks olid Põhja-Liivimaa Eesti osa ühendamine Eestimaa kubermanguga üheks administratiivüksuseks, senise mõisnike maavalitsuse asemele maaomavalitsuse loomine üldise ja otsekohe valimise ning salajase hääletamise teel ning Eesti autonoomia ettevalmistamine.⁷¹ Veebruarirevolutsiooni olude operatiivne kasutamine mängis riigi edasises arengus omariikluse suunas olulist osa, selle suurimaks võiduks peetakse Eesti rahvusringkondade pääsemist kohaliku riigiparaadi ja omavalitsuste etteotsa.⁷² 17./31.märtsil 1917.a ühiskondlike (tollel ajal nn seltskondlike) organisatsioonide esindajate koosolekul saavutatud kokkuleppe tulemusena VAV-le esitatud seaduseelnõus Eesti maa-ala ajutise administratiivse korralduse ja kohaliku omavalitsuse kohta taotleti Eestimaale autonoomse haldusüksuse loomist ja kohaliku omavalitsuse korralduse määratlemist. VAV poolt 30.märtsil 1917.a antud määrus Eesti kubermangu administratiivse valitsemise ja omavalitsuse ajutise korraldamise kohta (edaspidi 30.märtsi 1917.a määrus), 22.juunil 1917.a antud määrus Eestimaa kubermangu administratiivse valitsemise ja kohaliku omavalitsuse ajutise korralduse määruse 30.märtsist 1917.a. elluviimise kohta (edaspidi Rakendusmäärus) ja selle lisaks olev Eestimaa kubermangu administratiivse valitsemise ja kohaliku omavalitsuse korralduse kohta käiva VAV määruse 30.märtsist 1917.a elluviimise reeglid (edaspidi Rakendusmääruse lisa)⁷³ andsidki Eestile võrreldes varasemaga võrdlemisi ulatusliku autonoomia ja löid kindlapiirilise haldusühiku. Keskvalitsuse eesmärgiks oligi autonoomia rakendamine, selle koostoimes rajati ka omavalitsuse korraldus uutel alustel. 30. märtsi 1917.a. määruse punkt 15 tunnistas Eesti

⁶⁸ **W.Pogosski.** Kohalik omavalitsus demokraatlistel alustel. – „Teaduse“ kirjastus Tallinnas. 1917, lk 3 ja lk 15.

⁶⁹ A.-T.Kliimann iseloomustab autonoomset haldust kui poliitiliste ühikute või selliste korporatsioonide haldust, millised on õigustatud oma siseelu korraldama üldaktide abil. Lisaks eeldab autonoomsus huvikondlikul ehk personaalsel või pindalalisel ehk territoriaalsel alusel moodustatud riigi korporatiivsete allühikute demokraatlikkust ja detsentraliseeritust keskhaldusest, vastasel korral on tegu riigihalduse kohainstantsidega. – Vt: **A.-T. Kliimann.** Õiguskord. Tartu, 1939, lk 143. – Edaspidi: **A.-T. Kliimann.** Õiguskord (1939).

⁷⁰ Eesti Liidu põhikiri võeti vastu 9.märtsil 1917. Eesti Liit tuli kokku ühendamiseks Eesti seltse ja ühinguid nende poliitilises tegevuses. Viimased andmed tegevuse kohta 31.augustist 1917. – ERA, inventari nimistu 1917, f 1121 n 1, s 17, eessõna, l 1.; Ed.Laaman on nimetanud Eesti Liitu Eesti maaomavalitsuse lähtekohaks saanud „isehakanud“ revolutsiooniliseks koguks. – Vt lähemalt: **Ed.Laaman.** Põhiseaduse kriisi arenemine 1928-1933.- Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn, 1937, lk 29. – Edaspidi: **Ed.Laaman.** Põhiseaduse ... (1937).

⁷¹ **H.Avikson.** Kümne aasta eest. – Maaomavalitsus 1927, nr 11-12, lk 187.

⁷² **Õ.Elango., A.Ruusmann., K.Siilivask.** Eesti maast ja rahvast. Maailmasõjast maailmasõjani. Tallinn, Olion, 1998, lk 46-48.

⁷³ **E.Maddison., J.Kaiv.** Sundnormide kogu maaomavalitsuse kohta. Eesti Maakondade Liidu väljaanne. Rakvere 1926/1932, lk 9-21. – Edaspidi: **E.Maddison., J.Kaiv.** Sundnormide ... (1926/1932).

maakonna ja valla korralduse aluseks üldise, soost sõltumatu, otse, ühetaolise ja salajase hääletamise, kindlustada tuli vähemuse esindatus. Rakendusmääruse V osa p 1 muutis vallakogukonna valitsemise seadust⁷⁴, mille tulemusena kubermangu maaomavalitsuse allüksuseks oli nn kõikseisulik vallaomavalitsus, mille alla kuulusid lisaks senisele valla territooriumile ka tema juurde kuuluvad mõisa-, kvoodi-, kuuendiku-, kiriku- jm maad. Selline valdade territooriumide kindlaksmääramise õigus anti maakonnanõukogudele tingimusel, et võimaluse korral hoidutakse piiril asuva hüpoteegi üksuse või selle osa jagamisest mitme valla vahel. Maakonnanõukogude otsuste peale võis nimetatud asjas kaevata 30. märtsi 1917.a määruse järgi kõrgeimale omavalitsusorganile - Eestimaa Kubermangu Ajutise Maanõukogule ehk hilisemale Maapäevale, mis oli kubermangukomissari nõuandev organ (formaalselt Eestimaa kubermangu omavalitsusorgan),⁷⁵ kes pidi tegema lõpliku otsuse. Kaotati nii senine talurahva seisuslik-esinduslik omavalitsus kui ka mõisapolitseid. Vallaliikmeteks loeti kõik valla territooriumil elavad isikud. Vallaomavalitsuse kui avalik-õigusliku juriidilise isiku iseloom ei muutunud, muutus pädevus. Vald muutus primaarseks kohustuste määramisel ja hindamisel ning vallavalitsus kohaliku rahva esindajaks toimingute täitmisel.⁷⁶ VAV pani seega aluse Eestis ühtse omavalitsuse tekkele, võimaldades seaduse alusel esmakordselt ajaloos luua Eesti rahvuskubermangu ja moodustada üldise hääleõiguse alusel rahvaesindusliku omavalitsuse.

30.märtsi 1917.a määruse, Rakendusmääruse ja Rakendusmääruse lisa järgi käsitletakse omavalitsusi kohalike autonoomsete valitsemisasutustena. Kontroll toimus sõltumatu kohtu kaudu põhiliselt nende tegevuse seaduslikkuse üle. Otstarbekuse järelevalve alused olid sätestatud seaduses, lõpliku otsuse tegi ka otstarbekuse järelevalve puhul sõltumatu kohus seaduslikkuse seisukohalt.⁷⁷ Kohaliku omavalitsuse üle riikliku kontrolli teostamisel lähtuti kohtuliku kontrolli printsiibist. Omahaldusühikute õigusvastaste aktide vastu võisid keskvalduse asutused kaevata administratiivkohtusse, kus otsustati kaevatud aktide õiguspärasuse üle. Printsiip, mille järgi on halduse tegevuse kontroll allutatud haldusest sõltumatutele kohtutele, tagas omahaldusühikute autonoomsust ülimal määral.⁷⁸ Selline järelevalve korraldus vastab kõige paremini kaasajal PS XIV peatükis sisalduvale kohaliku omavalitsuse garantiile, tagades sellega omavalitsuse koha terviklikus avaliku halduse

⁷⁴ **E.Maddison., J.Kaiv.** Sundnormide ... (1926/1932), lk 980-1010.

⁷⁵ Vt lähemalt: EV põhiseaduse... (2008), lk15 jj.

⁷⁶ **J.Jans.** Vallaomavalitsuse korraldus. - XI Õigusteadlaste Päeva protokollid 1932. Õiguse Kirjastus. Tartu, 1932, nr 2, lk 29-30. – Edaspidi: **J.Jans.** Vallaomavalitsuse ... (1932).

⁷⁷ 1917.a teostas rakendusmääruse punktide 11-12 alusel järelevalvet Maanõukogu ja maakonnanõukogude tegevuse seaduspärasuse üle kubermangukomissar, kellele tuli esitada kõigi ajutiste maanõukogude otsuste ja nende lisade ära kirjad. Kubermangukomissaril oli õigus kahe nädala jooksul ebaseaduslikke otsuseid peatada. Peatatud otsused anti Ringkonnakohtu administratiivosakonda seaduslikkuse kontrollimiseks. Täitmisele pööratud otsuste peale võidi kindlaksmääratud korras kaevata RKAO-le.

⁷⁸ **A.Siim.** Kogukonna tegevuse kontroll. - Maaomavalitsus, 1940, nr 4, lk 54.

organisatsioonis, kus eri haldustasandid ja halduskandidid esinevad omavahel seotud ja tasakaalustatud süsteemina. Säilis kohalik omavalitsus kui õiguse institutsioon ning tema garantii kohtulik kaitse (kohtuliku kontrolli printsiip). Samas takistas järelevalve korraldus, kus halduse tegevuse kontroll toimus haldusest sõltumatute kohtute kaudu, riigivõimu tsentraliseerimist, mistõttu selle likvideerimist soovis keskvõim, kaitses aga kohalik omavalitsus. See kogu teemat läbiv vastuolu on diskussiooniallikaks ka kaasajal.

Kohalike omavalitsuste suur roll Eesti demokraatliku riigikorralduse arengus avaldub eelkõige iseseisvumiseks mitmete vajalike eelduste loomisel kohalikul tasandil (nt vastupanuliikumine Vene absolutismile, avalike asjade demokraatliku otsustamise kogemuse andmine, demokraatlike impulsside genereerimine, hilisema poliitilise eliidi väljakujunemise võimaldamine). Vabariigi loomise ajajärgul olid omavalitsused ainsad organiseeritud asutused, kellele lisaks omavalitsuslikele ülesannetele pandi ka riiklikke ülesandeid ning kes olid nende täitmisel asendamatuteks jõududeks. Vabadussõja perioodil osutasid omavalitsused mitmes valdkonnas (nt mobilisatsioonides, korrakaitstes, varustamises jne) igakülgselt abi. Rõhutamist vajab nende antud otsustuspädevus riikliku tähtsusega küsimustes. Omavalitsuste panust rahva esindajatena meenutasid ka omavalitsustegelased ise suure autundega.⁷⁹

Omavalitsused Eestis 1918-1920 rajanesid suuresti tsaari-Venemaa, Vene Ajutise Valitsuse aegsetele ja Asutava Kogu (edaspidi: AK) loodud õiguslikule baasile. Kohalike omavalitsuste roll võiduka Vabadussõja lõpuleviimisel andis võimaluse demokraatliku riigikorra ülesehitamiseks. Olukord oli soodne demokraatlike omavalitsuste edasiarendamiseks ning oleks võimaldanud kujundada kogukondlikust teooriast lähtuvalt tegutsevatele omavalitsustele vastavasuunalisi õiguslikke aluseid. Saanud riigivõimu enda kätte, ütles Eesti Ajutine Valitsus lahti omavalitsuse kogukondlikust käsitlesest.⁸⁰ Tehti põhimõtteline otsus nende käsitlemiseks lähtuvalt omavalitsuse riiklikust teooriast. Omavalitsuste koht riigis ja tegevuse põhialused fikseeriti Eesti Ajutise Valitsuse poolt juba 19.novembril 1918.a vastu

⁷⁹ 04.jaanuaril 1931.a Tallinna Raekojas peetud I üleriikliku omavalitsusteenistujate kongressil, mille avakõnes sõnas Eesti Omavalitsusteenistujate Liidu esimees J. Rosenfeldt järgmist: „.....omavalitsuste mõte on pärit sellest vanast ajast, mil meie esivanemad, vanad eestlased, olid veel päris vabad võõra võimu survest, elasid küldes koos ja moodustasid oma kihelkonnad ja maakonnad, mida valitsesid rahva valitud vanemad, kelle kätte usaldatud valitsemine ja maa kaitsmine päätungivate vaenlaste vastu. Raskest vabadussõja ajast mäletame omavalitsuste suurt ülesannet sõjaväe varustamise ja eriti linnades rahva toitlustamise alal. Omavalitsused täitsid selle ülesande ilma karmuseta ja seda põhjusel, et nad olid rahva usaldusmehed, olid rahvas ise.” - Eesti I üleriiklik omavalitsusteenistujate kongress: Tallinna Raekojas 4.-6.jaan 1931. Eesti Omavalitsuste Teenijate Liidu väljaanne. Tallinn, 1931, lk 5-6.

⁸⁰ Kohaliku omavalitsuse kogukondlikku teooriat iseloomustavad hästi Wilhelm von Blume sõnad: „Kogukond on nagu osariik, nagu üks riigi osa seaduslikult kindlustatud iseseisvusega“. – **H.Avikson**. Omavalitsuste korraldusküsimusi. Eesti omavalitsustegelaste kongress 24.-26.10.1924.- Eesti Maakondade Liidu ja Eesti Linnade Liidu väljaanne. 1925, lk 43.

võetud, riiklikul teorial rajanevate ajutiste administratiivseadustega.⁸¹ Refereerides prof E.-J. Truuväli't, toimus Eesti riikliku iseseisvumisega muutus omavalitsuste poliitilises eesmärgis ja staatuses: tsaari-Venemaa, VAV ja nõukogude institutsioonide vastukaalust suunduti iseseisva riigi omavalitsusorganiteks, s.o oma eesmärkidelt ühtse riigimehhanismi spetsiifiliste volitustega kohalikeks organiteks. Sellise asendimuutuse vastu polnud sisuliselt ükski poliitiline rühmitus, kuid omavalitsuste küsimus, s.o kohaliku halduse ja keskvõimu vahetõke, omandas poliitikale omase demagoogilise värvingu, kus poliitilised rühmitused ei kaitsnud niivõrd kohalike omavalitsuste "rippumatust", kui erinevaid teid võimu tsentraliseerimisel ja riikliku haldamise ülesannete jaotamisel keskvõimu ning kohalike omavalitsuste vahel.⁸²

Põhimõtteline otsus omavalitsuste käsitlemiseks lähtuvalt omavalitsuse riiklikust teooriast pani üldjoontes paika keskvalitsuse edasise suuna kogu esimese iseseisvuse perioodiks, ehkki valitsusringkondadele pakuti eri aegadel mitmeid võimalusi mitte-riigikesksete lahenduste leidmiseks omavalitsuse kogukondliku teooria alusel.

04.juunil 1919.a võttis AK vastu eelkonstitutsioonilise akti – Eesti Vabariigi valitsemise ajutise korra.⁸³ Keskvalitsuse ja omavalitsuse vahetõke kui ka omavalitsusüksuste vahetõke küsimuse lahendamiseks ning omavalitsuste võimupiiride ja kohustuste mahu määratlemiseks tegi Tööerakonna AK rühm AK 15.juuli 1919.a. istungil ettepaneku omavalitsuse komisjoni moodustamiseks.⁸⁴ Komisjoni poolt esitatigi AK-le esimese eelnõuna **omavalitsuse ajutise järelevalve seadus**, mida arutati komisjoni üheksal koosolekul. Eelnõu mängis omavalitsuste edasiste arenguvõimaluste osas erilist rolli. Selle koostamisel oli komisjonil põhimõtteliselt veel võimalik tegutseda kahes suunas - kontseptsiooni rajamine kogukondlikule teooriale või volituste andmine keskvõimule riigikesksuse arendamise suunas. Valiti viimane, keskendudes siseministri kui kõrgeima järelevalveorgani õiguste kindlaksmääramisele, laiendades sellega märkimisväärselt riigihalduse kontrollifunktsioone.⁸⁵ 11.oktoobril 1919.a vastu võetud omavalitsuse ajutise järelevalve seaduse⁸⁶ (edaspidi: OAJs) alusel läksid paljud senised komissari võimufunktsioonid üle siseministrile⁸⁷, kellele OAJs §-de 1 ja 3 kohaselt kuulus järelevalve teostamine linna, maakonna, valla ja alevi omavalitsuste tegevuse üle. Järelevalvet linna ja maakonna omavalitsuste tegevuse seaduslikkuse üle võis siseminister

⁸¹ Ajutised administratiivseadused. 19.11.1918. - RT 1918, 1.

⁸² E.-J. Truuväli. Kohalik omavalitsus Eestis 1918 - juuni 1940. Õppematerjal Eesti õiguse ajaloo ja riigiõiguse kursuse juurde. Käsikiri. Tallinn, 1999, lk 1-2. – Edaspidi: E.-J. Truuväli. Kohalik omavalitsus ... (1999).

⁸³ RT 1919, 109, 199.

⁸⁴ Asutava Kogu II istungjärk. 15.07.1919 istung, protokoll nr 35 (8), veerg 339-340.

⁸⁵ E.-J. Truuväli. Kohalik omavalitsus ... (1999), lk 1.

⁸⁶ RT 1919, 78, 149.

⁸⁷ Ajutise Valitsuse määrus 24.detsembrist 1918. Ajutise Valitsuse komissaride kohta. - RT 1918, 9.; Maakonnakoogu võttis 6.veebruari 1919.a vastu analoogse seaduse Ajutise Valitsuse komissaride kohta (RT 1919, 10, 26).

teostada isiklikult või oma esindajate kaudu. Vastavalt RKAO 1923.a otsuses nr 22 antud selgitusele kuulus nimetatud esindajate hulka eeskätt Siseministeeriumi Omavalitsuseasjade Peavalitsus⁸⁸ (edaspidi SmOP), kes oli õigustatud andma ka proteste kohtusse.⁸⁹ Järelevalve teostamiseks olid siseministril laialdased õigused: ta võis kõigi omavalitsuste asjaajamist igal ajal revideerida, neilt seletusi pärida ja nõuda asjasse puutuvaid dokumente või nende ära kirju. Administratiivkohtu korras võidi protestida juhul, kui otsustes leidus avalike huvide vastaseid rikkumisi. RKAO 1922.a otsuses nr 55 selgitatakse, et kui vallaomavalitsuse otsuses esineb vormiviga, kuid tegemist ei ole seadusevastase või riigi ning avalike huvide vastase otsusega, puudub järelevalveasutusel alus nõuda otsuse tühistamist ja kohtul neid tühistada. Siseminister võis omavalitsusüksustes tehtud otsuseid peatada, muuta, ametiisikuid kohtu alla anda ja ametist tagandada, samuti oli tal õigus täitev-korraldavate organite ja haldusaparaadi komplekteerimiseks. RKAO 1931.a otsuses nr 26 selgitatakse, et OAJ-i § 1 ja § 4 ei saa mõista selliselt, et kohtu- ja siseministril on õigus linnavolikogu otsuse vastu protesti avaldada üksnes juhul, kui tehtud otsus on otseselt seadusega vastuolus, vaid seadusevastaseks otsuseks ja seadusrikkumiseks tuleb lugeda ka juhtumeid, mil otsus põhineb seaduse ekslikul tõlgendamisel või kui otsus taotleb teisi eesmärke kui seadus.⁹⁰

Valla- ja aleviomavalitsuste tegevuse seaduslikkuse järelevalve teostus praktikas maakonnaomavalitsuste kaudu. Riikliku järelevalve funktsiooni panemist kohaliku omavalitsuse teise tasandi organitele peetakse aga tuntud vahendiks omavalitsuste riigistamisel.⁹¹ OAJ § 8 alusel olid maakonnaomavalitsustel valla ja alevi omavalitsuste tegevuse seaduslikkuse järelevalves samad õigused ja kohustused, mis siseministril linna ja maakonna omavalitsuste üle. Omavalitsuste tegevuse protestimine valdade ja alevite suhtes oli maakonnaomavalitsuse administratiivosakonna ülesandeks.

Ka järelevalveinstantside ja kohalike omavalitsuste vastastikuste õiguste ja kohustuste osas valitses suund riigikesksusele, omavalitsuste otsustamisi piirati järjest tugevamini. Samas kindlustasid eksisteeriv demokraatlik ja õiglane kohtusüsteem ning kohtuliku kontrolli printsiip omavalitsuste autonoomia keskhalduse suhtes, omavalitsuste õigusvastaste aktide

⁸⁸ 1918.a moodustatud Siseministeeriumi Omavalitsusasjade Peavalitsuse ülesandeks oli omavalitsusorganite asutamine, administratiivüksuste piiride kindlaksmääramine, otsene järelevalve maakonna- ja linnavalitsuste ning kaudne järelevalve alevi- ja vallaomavalitsuste üle. Siseministeeriumi Omavalitsusasjade Peavalitsus kinnitas omavalitsuste eelarved ja maksumäära, revideeris nende tegevust. Alates 1926.a tegutses Siseministeeriumi Administratiivosakonna nime all. 1926.a lisandus eelnimetatud ülesannetele järelevalve vähemusrühvuste kultuuriomavalitsuste üle. Alates 1934.a tegutses Siseministeeriumi Omavalitsuste Osakonna nime all, 1938.a nimetati ümber Omavalitsuste Talituseks. 1936.a lisandus ülesannetele ka järelevalve Põllutöö-, Majaomanike ja Kodumajanduskoja üle.

⁸⁹ Üldiseks teadmiseks avaldatud Riigikohtu 1920-1931.a otsustes leiduvate seadusesetluste kogu. **A.Buldas** (koost.). Autori kirjalus. 1933, § 1 ja 4 selgitus. – Edaspidi: **A.Buldas**. Üldiseks ... (1933).

⁹⁰ Samas, § 3 ja § 4 selgitus.

⁹¹ **A.Allmann**. Kohaliku omavalitsuse ... (1999), lk 42.

tühistamiseks pidid järelevalveinstantsid pöörduma administratiivkohtusse.⁹² Siseministrile seitsme päeva jooksul pärast koosolekut järelevalve võimaldamiseks saadetud linnavolikogude ja maakonnanõukogude protokollide ära kirjade osas oli siseministril õigus kahe nädala jooksul pärast nende kättesaamist avaldada otsuste vastu protesti kohtu korras. Samuti oli tal õigus peatada protesteeritud otsuse täitmine kuni kohtu poolt asja otsustamiseni. Järelevalveasutusel puudus distsiplinaarkaristuse õigus, mida on oma mitmetes hilisemates otsustes selgitanud ka RKAO.⁹³

AK poolt 2.märtsil 1920.a vastu võetud ajutine määrus Vabariigi Valitsuse volituste kohta⁹⁴ § 3 andis valitsusele õiguse kõrvaldada administratiivkohtu korras ajutiselt ametist kõiki riigi- ja omavalitsuse esindajaid ja ametnikke, kes sunduslike määruste elluviimisel oma kohustusi ei täitnud, samuti määrama nende kohusetäitjaid. Kõrvaldatud isikud võeti ametikohustuste mittetäitmise eest kohtulikule vastutusele.

11.detsembril 1919.a alustati omavalitsuskomisjonis omavalitsusorganite valimissüsteemi käsitlemist, tutvudes esmalt mitmete välisriikide süsteemidega. Pikemalt peatuti Soome, Belgia ja Würtenbergi valimissüsteemidel. Eeskujuks valiti Belgia süsteem, võtmata seejuures arvesse Eesti tolleaegseid suundumusi ning asjaolu, et ühest riigist ühe ja teisest riigist teise lahendi otsese ülevõtmise ideoloogia ei pruugi olla tulemusrikas. Omavalitsuste esinduskogude valimiste seaduse eelnõu esimene lugemine toimus AK 24.märtsil 1920.a istungil ja katkestati sama aasta 17.aprillil eelnõu ilmse ebaküpsuse tõttu. Eelnõu peeti kohalikele oludele kohaldamatuks. Maakonnanõukogude, linna- ja alevivolikogude valimisseadused võeti vastu 6.septembril 1920.a, valimisseadused vallaomavalitsuste osas 4.aprillil 1921.a.⁹⁵ Seejärel oli omavalitsuskomisjoni eesmärgiks tähtajata volitustega vallasekretäri seaduse eelnõu ning omavalitsusseaduste eelnõu käsitlemine.

Omavalitsuskomisjonis omavalitsusseaduste eelnõu käsitlemisest alguse saanud omavalitsuste alase seadusandluse kujundamine kujunes tulenevalt ebastabiilsetest poliitilistest oludest pikaajaliseks ja probleemiderohkeks ainuüksi seetõttu, et 1919.a vahetus kolmel korral siseminister. Nii siseministri poliitiline kuuluvus kui ka volikogude parteilised koosseisud mängisid edasises olulist rolli. Riigiteoorial oli toetajaid kõigis poliitilistes jõududes ja omavalitsustes, mille tulemusel kujundati põhiküsimuseks järelevalve kohaliku omavalitsuse üle. Poliitilise võitluse objektiks oli aga riigi keskvoimu ebastabiilsus. Eeltoodust järeldub, et

⁹² Eesti administratiiv- ehk halduskohtute süsteem loodi AK poolt 12.veebruari 1919.a vastu võetud Administratiivkohtu korraga (RT 1919, 10, 23).

⁹³ Vt nt: RKAO, t.nr.1084 – 1924; RKAO, t.nr.49-1923, RKAO, t.nr.229-1925; , RKAO t. nr.344 – 1928. - RKAO Lahendite Kogu. - Õigus, 1928, nr 4.

⁹⁴ RT 1920, 35/36, 112.

⁹⁵ RT 1920, 147/148; 1921, 26, 18.

poliitilistel jõududel olid esikohal keskvõimu probleemid, omavalitsustel aga kogukondlikud püüdlused.

Valitsuste vahetused kujunesid ka hiljem sagedasteks, mõjutades negatiivselt omavalitsuste arengut, sest kõigil ministritel olid erinevad nägemused nende pädevusest ja suhetest keskvõimuga ning poliitilise võimu hoidmise või takistamise eesmärgil ohverdati omavalitsuse huvid. Kaasajal ütleme peenemalt: puudus ühtne poliitiline tahe. Ülevaate valitsusjuhtide, sise- (ja kohtu-)ministrite ning nende parteilise kuuluvuse kohta annab käesoleva töö **lisa nr 1**.

1.2. Eelnõu „Eesti omavalitsuse korraldus“ ja Asutava Kogu omavalitsuskomisjoni eelnõu „Eesti omavalitsuse seadus“

Esimese eelnõu maa-, linna- ja vallaomavalitsuste korraldamise küsimustes pealkirja all **Eesti omavalitsuse korraldus** (edaspidi: EOK)⁹⁶ töötas välja Tartu maavalitsuse esimees 1917-1918, AK, I ja II Riigikogu liige Johan Jans juba enne põhiseaduse vastuvõtmist. Mahukas, 238 paragrahvi sisaldav eelnõu rajanes omavalitsuse kogukondlikule teooriale, mida sel ajal toetasid sotsiaaldemokraadid, kelle üks juhtfiguure J.Jans ka oli. Kui PS § 154 ja § 155 võimaldavad omavalitsusüksuste liikide eriregulatsiooni ühe seaduse raames või eraldi seadustes⁹⁷, siis EOK näol oli tegemist üldkogukonnaseadusega. Viimast pidas J.Jans hiljem EOK suurimaks puuduseks, märkides, et ajalooliste traditsioonide põhjal on Eestis maa ja linn üksteisest eraldatud⁹⁸, s.t tuleks koostada neile erinevad eelnõud.⁹⁹

EOK võeti aluseks AK omavalitsuskomisjoni poolt omavalitsusseaduse eelnõu väljatöötamisel ning see kattuski üldjoontes nimetatuga. J.Jansi poolt esitatud versioonist puudus iseseisva osana omavalitsuse järelevalve. Järelevalve valla- ja aleviomavalitsuste tegevuse seaduslikkuse üle kuulus eelnõus maakonnavalitsuse pädevusse (§ 176). Eelnõu esimene lugemine AK omavalitsuskomisjonis toimus 19.veebruaril 1920.a. Komisjon lõpetas **Eesti omavalitsuse seaduse** (edaspidi: EOS) eelnõu III lugemise 18.mail 1920.a.¹⁰⁰, samal päeval esitati eelnõu AK-le. EOS eelnõu väljatöötamisel lähtuti arusaamast, et muutunud majanduslik ja poliitiline olukord nõuab omavalitsusasutuste reorganiseerimist.¹⁰¹ Ette nähti

⁹⁶ J.Jansi eelnõu Eesti omavalitsuse korraldus. - ERA f 40, n 1, s 76, l-d 81-166. Dateerimata.

⁹⁷ Vt lähemalt: EV põhiseadus ... (2008), §156, komm 4.

⁹⁸ **J.Jans**. Vallaomavalitsuse ... (1932), lk 36.

⁹⁹ Kaasajal on omavalitsuse korralduse osas eriregulatsioon kehtestatud püüasustusega väikesaartele tulenevalt nende saareliste tingimuste eripärast. - Püüasustusega väikesaarte seadus. - RT I 2003, 23, 141.

¹⁰⁰ AK Omavalitsuskomisjoni poolt III lugemisel 18.mail 1920 vastuvõetud Eesti omavalitsuse seadus. - ERA, f 31, n 5, s 529, l-d 9 - 50.

¹⁰¹ **J.Jans**. Asutava Kogu omavalitsuse komisjoni poolt väljatöötatud Eesti omavalitsuse-korralduse kava. - Õigus, 1921, lk 136 - 142.

Prantsuse ja Belgia omavalitsuskorralduse eeskujule tuginev ühtne seadus maakonna, linna, alevi ja valla jaoks. Omavalitsusüksused nähti ette linnakogukonnas üheastmelisena – linn, maakogukondades kaheastmelisena – vald (alev) ja maakond. Leiti, et linna, valla ja maakonna omavalitsuse üksused on praktikas välja kujunenud, on elujõulised ning on elanikele kättesaadavad. Linnade ja valdade osas rõhutati nende ajaloolist arenguteed.¹⁰² Maakonnaomavalitsust peeti loomulikuks jätkuks Vene kreisivalitsuse asemel. Vähetähtis ei olnud ka asjaolu, et nende omavalitsusüksuste suhtes kehtisid veel Vene seadused. Ettepanekud valdade ning maakondade likvideerimise ja kihelkondade¹⁰³ ellukutsumise kohta toetust ei leidnud. Täiesti uut tüüpi omavalitsuskorraldust ei peetud otstarbekaks ega põhjendatuks, sest tänu külavalitsuste tekkimisele ühel või teisel kujul (täidesaatvate ülesannetega külavalitsus või kihelkonnaomavalitsuste delegaatidest koosnev ilma iseseisva kompetentsita maakonnaomavalitsus) võidakse üheastmelise omavalitsuse asemel jõuda välja kolmeastmeliseni.¹⁰⁴

Kogukonnaomavalitsuse tegevuspiirkonnana määratleti vastava kogukonna maa-ala, kuid omavalitsusasutused võisid tegutseda üldistel alustel ka väljaspool kogukonna piire.

Nagu tänapäevalgi, nähti kogukondi juriidiliste isikutena, kelle esindajad tegutsevad oma pädevuse piires iseseisvalt. Eristati kogukonnaelanikku ja kogukonnaliiget, viimasel oli kogukonnas alaline elukoht. Kogukonnaliikme instituut määratleti seaduses alles 1937.a. vallaseadusega.

Kuivõrd EOS eelnõus sooviti säilitada ja ühtlustada olemasolevat, sarnanes see Vene linna- ja semstvo seadusele eelkõige ülesannete loetlemise osas. Komisjonis alternatiivse ettepaneku esitanud pidasid vajalikuks juhendumist Preisi linnaseaduse eelnõust, mille kohaselt kuulusid omavalitsuse pädevusse kõik keskvalitsuse esindajate võimkonda mittekuuluvad küsimused. Selliste põhimõtete rakendamine eeldanuks aga ühiskondlike ülesannete jaotuse alal väljakujunenud seadusandlust. Asuti seisukohale, et omavalitsuste võimkonna saab kindlaks määrata ainult eriseaduste kaudu (kaasajal tagab selle PS § 154 lg 1) ning EOS eelnõus määratletigi seetõttu ainult üldine omavalitsuskorraldus eesmärgiga määrata omavalitsuste töövaldkond, riiklike järelevalveasutuste tegevuse piirid ja seadusandjale

¹⁰² J.Jansi väitel tekkis Eesti vallaomavalitsus ajalooliselt külakogukonnana ja kujunes territoriaalselt lõplikult välja mõisakogukonnast, kohalikuks võimuks oli esialgu mõisavalitsus. – Vt lähemalt: **J.Jans.** Vallaomavalitsuse ... (1932), lk 30.

¹⁰³ Kihelkondade arengulugu kujunes reaalselt selliseks, et alates 1919.a jäi Eesti Ajutise Valitsuse korraldusega kihelkonnale üksnes usuline funktsioon. 1925.a lakkasid kihelkonnad olemast territoriaalsed üksused ka kirikuringkondadena, mil luteri usu maakogudused muudeti territooriumiga seostamatuteks usuühinguteks.

¹⁰⁴ Seletuskiri AK omavalitsuskomisjoni poolt III lugemisel 18.mail 1920.a vastuvõetud Eesti omavalitsuse seaduse eelnõu juurde. - ERA, f 31, n 5, s 529, l 2.

omavalitsuste tegevuse lähtekohad.¹⁰⁵ Eeltoodust tulenevalt võib väita, et Eesti omavalitsuse seaduse alusel antavad volikogu otsused olid sisuliselt *praeter legem* tüüpi.

Kogukonnaomavalitsuse ülesanded määratleti EOS eelnõus kolmes grupis (§ 17):

1. kohaliku avaliku elu korraldamine;
2. kohalike elanike vajaduste eest hoolitsemine;
3. keskvõimu poolt seadusega pandud ülesannete täitmine.

Jansi EOK-s oli kolmas punkt sätestatud järgmiselt: keskvõimu poolt seaduslikul alusel pandud riiklike ülesannete täitmine (§ 33).

Omavalitsuse raamseadus peab looma võimalused kohaliku omavalitsuse korraldamiseks kõigis kohaliku elu valdkondades. Kaasajal sisaldub kohaliku omavalitsuse süsteemi põhiliseks üldfunktsiooniks peetav kõigi omavalitsusüksuses tema kogukonna ette praktikas tõusetuvate kohalike küsimuste lahendamise põhimõte PS §-is 154. PS § 154 lg 1 sisaldab kohaliku omavalitsuse universaalpädevuse („kõik kohaliku elu küsimused“), otsustamise ja korraldamise iseseisvuse („otsustavad ja korraldavad (...) iseseisvalt“) ning kohaliku omavalitsuse tegevuse seaduslikkuse („seaduslikkuse alusel“) põhimõtted. PS eristab olemuslikult kohaliku elu ja riigielu küsimusi (avalike ülesannete dualism) ning vastavalt ka ülesannete täitmisel otsuste tegemise (§ 154 lg 1) ja ülesannete täitmise finantseerimise korraldust (§ 154 lg 2, § 157). Avaliku elu määratlemine on oluline ka volitusnormita määrusandlusõiguse kasutamisel. Üldjuhul on kohaliku omavalitsuse ülesanded sätestatud seaduses. PS §-is 154 eristatakse ka riigi- ja kohaliku omavalitsuse eelarvet, kehtestatakse seadusereservatsioon kohalikule omavalitsusele riiklike kohustuste paneku osas ning nähakse ette omavalitsusüksuse võimalus võtta kohustusi lepinguga.¹⁰⁶ Õigusteoreetiliselt on lepingu näol tegemist võrdsete partnerite õiguslike vahetkordade koordineerimise vahendiga, milles ühepoolne tahteavaldus transformeerub kahe-või mitmepoolseks. Leping võimaldab kooskõlastatud ja diferentseeritud lähenemist, pluralismi halduses, omavalitsusüksuste tingimuste arvestamist ning ühes sellega demokraatia arengut.¹⁰⁷

Tulles tagasi omaaegse esimese omavalitsusseaduse eelnõu juurde, olid tähtsamad ülesanded, mis nõudsid viivitamatult teostamist, Vene linna- ja semstvoseaduse eeskujul nii EOK §-is 34 kui EOS eelnõu §-is 18 eraldi loetletud. EOS-is loetleti need eesmärgiga:

- a) fikseerida omavalitsuse asutuste ülesanded;
- b) fikseerida riiklikele järelevalveasutuste tegevuse piirid;
- c) anda seadusandlusele lähtekohad omavalitsuse kohta.

¹⁰⁵ Samas, l 5.

¹⁰⁶ EV põhiseaduse... (2008), § 154, komm 1 ja 2.

¹⁰⁷ A.Allmann. Kohaliku omavalitsuse ...(1999), lk 75.

Sätetatud oli omavalitsuste õigus anda iseseisvalt välja sundmäärusi järgmistel juhtudel (§ 23):

1. kui küsimuse otsustamine kuulus seaduse alusel kohaliku kogukonnavalitsuse pädevusse (s.t täitevorgani, mitte volikogu pädevusse);
2. kui seadus nägi asja otsustamiseks ette alternatiivsed lahendused, st seadusel olid erinevad tõlgendamisvõimalused;
3. kui seadused ei reguleerinud küsimuse lahendamist, siis anti õigus sisuliselt anda *praeter legem* määrusi.

Sundmääruste ühtlustamise ja kooskõla huvides pidid omavalitsusasutused nende väljatöötamise kaasama asjaga seotud asutuste ja valitsuskohtade esindajad või saatma määruse projekti enne väljakuulutamist läbivaatamiseks ja märkuste tegemiseks vastavale ametkonnale, kes võis järelevalve korras protestida sundmääruste kehtestamise vastu.

Seoses EOS eelnõus sätestatud ülesannete jaotusega tõusetub kohaliku ja riigielu küsimuste eristamise vajadus. Komisjon jõudis järeldusele, et ühiskondlike ülesannete jaotamine sisuliselt riiklikeks ja omavalitsuslikeks pole mõeldav, mistõttu muudeti EOK §-i 33. EOS eelnõus lähtutakse avalike ülesannete liigituse monistlikust mudelist, mille korral kohalikud omavalitsused on kohustatud oma territooriumil täitma kõiki avalikke ülesandeid oma vastutusel, kui seadus ei sätesta teisiti. Vastavalt sellele halduse funktsionaalse ühtsuse põhimõtte (totaalsusprintsip) toetuvale avalike ülesannete liigitusmodelile eristatakse vabu ülesandeid, kohustuslikke ülesandeid ja suuniste järgi täidetavaid kohustuslikke ülesandeid¹⁰⁸, mida saab eeltoodud ülesannete jaotuse osas kohaldada EOS eelnõule. Ühiskondlikke ülesanded peeti riiklikeks, mille teostamise õigus oli antud omavalitsuse asutustele või keskvalitsuse esindajatele ainult otstarbekuse pärast. Omavalitsuse asutusi peeti Eestis riiklikeks asutusteks, kellele pandi selliste riiklike ülesannete teostamine, mis ei nõudnud juhtimist keskusest.¹⁰⁹ Ühiskondlike ülesannete teostamise õiguse andmisega omavalitsuse asutustele loodeti kaasata rahvas riiklikusse ülesehitavasse töösse ja allutada asjaajamine lisaks keskvalitsuse kontrollile ka kohalike elanike järelevalvele.

Raskeimaks osutus maakonna ja vallaomavalitsuse vahekorra ja ülesannete jaotuse küsimus. Komisjoni seisukoha järgi pidi vallaomavalitsus kui elanikele kõige lähem tasand tegutsema täidesaatva organina, s.t tegelema riiklike ülesannete täitmisega, millele lisandub

¹⁰⁸ **V.Olle.** Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. – Juridica, 2002, nr.8, lk 523. – Edaspidi: **V.Olle.** KOV ülesannete struktuur ... (2002).

¹⁰⁹ Riikliku teooria ühe rajaja L.von Steini järgi ei saa kohalikul omavalitsusel olla ega pea olema õigust oma organite kaudu erilise haldusõiguse määramiseks eesmärgiga saavutada isikliku arengu tingimusi, mis on üksikisikule saavutamatud. Tema hinnangul on kohaliku omavalitsuse kohustuseks riikliku seadusandluse suhtes vaid selle elluviimise reguleerimine kohapeal oma otsuste ja korralduste kaudu ning riigi järelevalve all – „see on nende õigus, sest see on nende kohustus.“ - Vt lähemalt: **P.Schöber.** Kohalik omavalitsus.... (2003), lk 79.

vallaomavalitsuse õigus täita iseseisvalt valla majanduslikke ja vaimseid ressursse arvestades omavalitsuslikke ülesandeid. Järelikult nähti vallaomavalitsuse osas ette omavalitsuslike ülesannete hulka liigitatavad vabatahtlikud omavalitsuslikud ülesanded, mida omavalitsus võib endale igal ajal täitmiseks võtta.¹¹⁰ Kaasajal lähtutakse kohaliku elu küsimuste kindlaksmääramisel järgmistest tunnustest: kohaliku elu küsimused peavad seonduma kogukonna liikmete ühiselu ja ühiste huvidega kohaliku omavalitsuse territooriumil, nende küsimuste lahendamine kohaliku omavalitsuse poolt peab olema võimalik ja tõhusust silmas pidades otstarbekas.¹¹¹

Maakonnaomavalitsuse ülesannetena nägi EOS valla- ja aleviomavalitsuste tegevuse ühtlustamist ja juhtimist ning väiksematel omavalitsusüksustel ülejõu käivate ülesannete täitmist (§ 124). EOS sisaldas ka maakonnaomavalitsuse ülesannete ja kogukondlike ülesannete loetelu (§§ 125).

EOS luges linnaomavalitsuse ülesandeks seaduse alusel linnaomavalitsuse juhtimise, linnaomavalitsuse eriliseks kohustuseks loeti kõik seaduses sätestatud ülesanded vastavalt nende sätestusele (§§ 128-129).

Kogukonnaomavalitsuse juhtiva organina sätestati kõigis omavalitsusüksustes otseste valimiste teel hääleõiguslike kodanike poolt 3 aastaks valitav volikogu, nn korraldav organ, kellel oli õigus võtta seaduse piires vastu kogukonna nimel kõiki otsuseid (§ 44). Volinike arv sõltus kogukonna elanike arvust.¹¹² Volikogu tähtsamate ülesannetena määratleti kogukonnaomavalitsuse valimine, omavalitsusliku asjaajamise põhisuundade määratlemine, kogukonnaomavalitsuse tegevuse kontrollimine ja eriti olulisena eelarve vastuvõtmine ning aastaaruande kinnitamine (§§ 86-100). Kogukondliku omavalitsusorgani asjaajamiskord sätestati omavalitsustegelaste huvides võimalikult üksikasjalikult, üksikute osakondade kodukord jäeti volikogu määrata.¹¹³ Täidesaatva organina nähti ette volikogu volitusel töötav kollegiaalne kogukonnaomavalitsus, mille pädevus määrati seadusega ja volikogu otsustega. Eraldi sätestati kollektiivsele otsustamisele kuuluvad küsimused (volikogu päevakord; kogukonna raha ja vara kasutamine ning kogukonnamaksude ja kohustuste täitmise küsimused volikogu poolt kehtestatud eeskirjade alusel, seadustega või volikogu otsustega

¹¹⁰ V.Olle. KOV ülesannete struktuur ... (2002), lk 525.

¹¹¹ EV põhiseaduse... (2008), § 154 komm 3.

¹¹² Volikogusse valiti vallas ja alevis iga 100 elaniku kohta üks volinik, kuid mitte vähem kui 15 ja mitte rohkem kui 25 volinikku; maakondades iga 5000 elaniku kohta üks volinik, kuid mitte vähem kui 15 ja mitte rohkem kui 25 volinikku. Kuni 5000 elanikuga linnakogukondades nähti ette sama süsteem mis vallas. Üle 5000 elaniku puhul sätestas eelnõu erisused, mille alusel iga 10000 elaniku kohta lisandus 5 volinikku, üle 100000 elaniku puhul iga 10000 elaniku kohta 1 volinik.

¹¹³ Seletuskiri AK omavalitsuskomisjoni poolt III lugemisel 18.mail 1920.a vastuvõetud Eesti omavalitsuse seaduse eelnõu juurde. - ERA, f 31, n 5, s 529, leht 7.

valitsuse kui kollegiaalse organi pädevusse antud küsimused ning küsimused, mis kogukonnavanema või -valitsuse liikmete hinnangul vajasis kollektiivset otsustamist (§ 67)).

Kogukonnavalitsuse juhina ja kogukonna seadusliku esindajana nähti valla-, alevi-, linna- ja maakonnavanemat (§ 70), kellele volikogu valis ka asetäitja (kogukonnavanema abi).

Kogukonnavalitsuse valis volikogu oma volituste ajaks, määraates valitsuse liikmete arvu kogukonna elanike arvu ja valitsuse liikme võimaliku töömahu alusel. Valitsuse liikmeks võis valida vabariigi kodaniku. Volikogu liikmeks olevatel kogukonnavalitsuse liikmetel oli volikogu koosolekutel sõna- ja hääleõigus, teistel ainult sõnaõigus (§ 72). Sellise regulatsiooniga omandas volikogu sisuliselt nii korraldava kui ka täidesaatva organi volitused. Kogukonnavalitsuse liikmed juhtisid volikogu määratud valdkondi seaduste, volikogu õigusaktide ja kogukonnavalitsuse otsuste alusel. Kogukonnavalitsuse ülesanneteks olid kogukonna vara valitsemine, eelarve koostamine, jooksev asjaajamine eelarve piires, arengu planeerimine, kohtutes ja ametiasutustes kogukonna nimel asjaajamine, raamatupidamise küsimustes volikogule aruandmine (§ 65).

Sätetati volikogu õigus moodustada komisjone, mille liikmeteks võisid olla nii volikogu liikmed kui ka volikogu liikmeks mitteolevad hääleõiguslikud kodanikud. Komisjon töötas volikogu kinnitatud asjaajamiskorra alusel (§ 76). Kohustuslik oli revisjonikomisjoni moodustamine, mille liikmed vastutasid oma ülesannete täitmise eest kogukonnavalitsuse ametnikega samadel alustel (§§ 77-78) ja revisjonikomisjoni liikmetele tasu maksmine (§ 79). Nähti ette sihtühisuste loomine seaduse alusel, kohustuslik oli see avalikes huvides ja kogukondlike ülesannete täitmise puhul. Kogukonnavolikogud ja -valitsused osalesid sihtühisustes oma esindajate kaudu. Bürokratiliku asjaajamise vältimiseks rõhutati vajadust jätta valdadele sõnaõigus ühiskondlike ettevõtete loomisel ning õigust vastavatele kohustustele. Maakonnavalitsusel oli õigus luua arengu seisukohalt vajalikke ettevõtteid kokkuleppel vallaomavalitsustega.

EOS eelnõus sätestatud järelevalve korraldus langes põhiosas kokku OAJIS-is sätestatuga, kuid lisaks siseministri pädevusse kuuluvale kogukonnaomavalitsuse tegevuse seaduslikkuse järelevalvele nähti ette ka järelevalve otstarbekuse üle (§ 192). Järelevalve alla kuulusid volikogude otsused, mis käsitlesid

1. volikogu poolt valitud omavalitsusametnike kohtu alla andmist;
2. laenude võtmist;
3. kogukondliku vastutuse, s.o garantii andmist;
4. kontsessioonide andmist eraettevõtjatele ühiskondlike ettevõtete käivitamisel;
5. kogukondlike ettevõtete ja asutuste käivitamist ja likvideerimist;

6. kogukonna kinnisvara omandamist ja võõrandamist ja kogukondlike kapitalide kasutusotstarbe määramist;
7. kogukondlike maade ja ehituste pikaajalisele (üle 12 a) rendile andmist ja tähtajatul rendil olevate maade väljaostutingimuste kindlaksmääramist;
8. naturaalkohustiste määramist ja nende muutmist rahaliseks tasuks.

Otsus jõustus, kui vastav kogukonnavolikogu need teistkordse läbiarutamise järel seaduses sätestatud korras uuesti muutmata kujul vastu võttis (§ 192). Järelevalvet linna ja maakonna omavalitsuste tegevuse seaduslikkuse üle teostas siseminister isiklikult või oma esindajate kaudu, valla- ja aleviomavalitsuste tegevuse seaduslikkuse üle maakonnaomavalitsuste kaudu (§ 186). Maakonnavalitsus oli valla- ja aleviomavalitsuste järelevalve osas siseministri ees aasta lõpus aruandekohustuslik (§ 193).

Vallaomavalitsuse omavalitsusüksuse korralduse täiustamise eesmärgil nähti ette haldusterritoriaalse korralduse muutmise võimalus. Valla elanike arvuks sätestati keskmiselt 2000 elanikku. Tulenevalt omavalitsuse asjaajamise otstarbekusest ja elanike soovidest nähti ette alla 2000 elanikuga valdade ühendamine naabervallaga (§ 101). Algatusõigus oli vastava kogukonna volikogul või igal asjast huvitatud elanike grupil (§ 102). Sunniviisilist ühendamist ette ei nähtud. Valdade lahutamise ja ühendamise, nn tõmbekohtade alevikuks tunnistamise ja piirimuutmise küsimused kuulusid maakonnavolikogude pädevusse, linna ja maakonna piirimuutmise küsimused keskvalitsuse pädevusse. Teised üksused jäid püsima peaasjalikult tsaariaegsele korraldusele. Linnade osas aktsepteeriti üldjoontes senist korraldust, s.t nende osas juba väljakujunenud süsteemi edasiarendamises nähti teatud arenguvõimalusi. Linnalaadsed elanike tõmbekeskused tunnistati valla või linna volikogu või asjast huvitatud elanike grupi sooviavalduse alusel alevikeks (§ 122). Maakondade suhtes EOS eelnõus seisukoht puudus.

Eesti linnade esindajate kongressi täidesaatvas komitees oli EOS eelnõu arutlusel 12.aprillil 1920.a, s.o enne seaduseelnõu III lugemist komisjonis. Leiti, et omavalitsuse õigused ja kohustused peaksid olema seaduses sätestatud kokkuvõtlikult ning üldisel, mitte üksikasjalikul kujul, sest viimane annab seadusele pigem kodukorra ilme. Samuti leiti, et väljutud on omavalitsuse välise korralduse normeerimisest ning asutud reguleerima omavalitsuse organisatsiooni ja menetlust. Teist peatükki (kogukonna elanikud ja liikmed) peeti ülearuseks. Kokkuvõttes soovitati kava põhjalikult ümber töötada ning tulenevalt linna- ja vallaomavalitsuse korralduse erisustest koostada täiendavalt eraldi linnaseadus.¹¹⁴ Eeltoodu

¹¹⁴ Ülemaalse linnade esindajate kongressi Täidesaatva komitee juhatus. Kiri Asutava Kogu Omavalitsuse Komisjonile. Tallinn. 14.aprill 1920.a.- ERA, f 40, n 1, s 76, lehed on nummerdamata.

põhjal võib järeldada, et linnade esindajate soov saada linnadele eraldi seadus võis tuleneda asjaolust, et selles sooviti rakendada omavalitsuse riikliku teooria põhimõtteid.

EOS eelnõu jõudis AK istungi päevakorda alles pärast põhiseaduse vastuvõtmist. 7.septembril 1920 Eesti Tööerakonna esindaja A.Anderkopi ettepanekul jäeti see päevakorrast välja. Leiti, et sellise põhjaliku ja laiaulatusliku küsimuse lahendamine ei ole AK ülesanne. Kujunenud olukorda põhjendab hästi asjaolu, et 26.10.1920.a ametisse asunud valitsuses olid omavalitsuste küsimuse mõttes võtmefiguurideks Eesti Tööerakonda kuuluvad riigivanem ja siseminister, kellel olid selle lahendamisel omad eesmärgid. Sellest ajast saab alguse kahe juhterakonna – Tööerakonna ja Põllumeeste Kogude poliitiline vastasseis ja „ärategemine“ omavalitsusreformide küsimuses. Tollast poliitilist õhkkonda ilmestasid valitsuste kiired vahetused (eelnõu menetlemise ajal oli ametis olnud 4 valitsust).

1.3. Kohalik omavalitsus Eesti 1920.a põhiseaduses

AK poolt 15.juunil 1920.a. vastu võetud riigi juriidilist, poliitilist ja rahvuslik-kultuurilist dokumenti¹¹⁵ - 1920.a PS-i - on iseloomustatud erakordselt demokraatlikuna. Viimane väljendus eelkõige temas sisalduvas rahva kui riigivõimu kõrgeima teostaja rollis hääleõiguslike elanike kaudu (rahvahääletus, rahvaalgatus, Riigikogu valimine, omavalitsusorganite valimine, eriti aga rahva ainuõigus põhiseaduse muutmiseks). Võimalikult demokraatliku riigikorra loomisele kallutas ka asjaolu, et Vene riigis ei domineerinud rahvaesindus.¹¹⁶ Ed.Laaman iseloomustas AK arusaamu Eestile sobivast põhiseadusest järgmiselt: „Eesti rahvas ei tunne temast lahusolevat riigivõimu, seepärast ei saa tal olla ka presidenti. Kõrgeim võim on rahvas ise, kuna rahvaesindus on selle võimu teostaja. Mingisuguseid konflikte riigivõimu ja rahvavõimu vahel olla ei saa. Mida rahvas tahab, seda ta peab ka saama“.¹¹⁷

Omavalitsusi käsitlev VII peatükk „Omavalitsusest“ koosnes kolmest paragrahvist. Samal perioodil välja töötatud Eesti omavalitsuse seaduse eelnõu¹¹⁸ nägi kogukonnaomavalitsuse

¹¹⁵ Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon on seisukohal, et põhiseadus on lisaks juriidilisele dokumendile ka poliitiline ja rahvuslik-kultuuriline dokument. Formaalses tähenduses on põhiseadus seadusandja poolt antud riigi kõrgeima õigusjõuga akt, mille muutmine on seadusega võrreldes raskendatud. Materiaalse definitsiooni kohaselt sätestab põhiseadus riigivõimu organisatsiooni ning kõrgeimate riigiorganite ülesanded ja kompetentsid, garanteerib kodanike põhiõigused ja vabadused ning määratleb riigi põhiväärtused ja põhiülesanded. Põhiseadus on ka rahvusliku kogukonna identiteedi ja püüdluste väljenduseks ning märgiks oma ajastu vaimust. - Vt: Põhiseaduse juriidilise ... (1998), preambula komm.

¹¹⁶ **A.Palvadre.** Võimude lahususe ja tasakaalu probleem uues põhiseaduses. – Põhiseadus ja Rahvuskogu (1937), lk 283.

¹¹⁷ **Ed.Laaman.** Põhiseaduse ... (1937), lk 30.

¹¹⁸ Vt käesoleva töö lk 29.

ülesannetena ette kohaliku avaliku elu korraldamise, kohalike elanike vajaduste eest hoolitsemise ning keskvõimu poolt seadusega pandud ülesannete täitmise. AK liikme N.Maimi hinnangul tuleks omavalitsuse ülesannete täitmisel eelistada kohalikest huvidest lähtuvaid ülesanded, keskvalitsuse ülesandeid tuleks käsitleda nn juurdetulevatena, kohalike huvide omavalitsuse käest äravõtmise keeld peaks sisalduma põhiseaduses. Vastavalt A.Anderkopi poolt 27.mail 1920.a AK koosolekul esitatud ettekandele peaks põhiseaduses sisalduma säte, mille järgi “kohalike huvide ja tarviduste eest hoolitsevad omavalitsused, kuna nende kaudu riigivõim teostab ka valitsemist koha peal, olgu siis välja arvatud juhtumised, kus seadused selleks eriasutusi on loonud, sellepärast et omavalitsuse asutused ühe või teise ülesandega toime ei saa.” Esitatud seisukohtadele oponeeris K.Päts, kes soovis näha omavalitsusi selgesõnaliselt riiklike huvide teostajatena, riigiasutustena, ja tegi ettepaneku jätta välja AK-le esitatud § 75 redaktsiooni esimene osa ning sätestada, et “valitsemist kohapeal teostab riigivõim nii palju, kui seaduses selleks eriasutusi pole loodud”.¹¹⁹ Enamuse toetust leidiski K.Pätsi poolt esitatud formuleering ning § 75 sõnastati järgmiselt: “Omavalitsuse kaudu teostab valitsemist kohal riigivõim, kuivõrd seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi”, millega omavalitsuse küsimuses asuti kokkuvõttes omavalitsuse riiklikku teooriat toetavale seisukohale. AK tunnistas K.Pätsi algatusel omavalitsuse riigihalduseks, üheks osaks riigimehhanismist, kus kõik valitsemise ülesanded, mida täitis omavalitsus või keskvalitsus, olid riiklikud ülesanded, riiki valitsetakse kohtadel omavalitsuste asutuste kaudu. Kahest ülejäänud 1920.a PS-is sisalduvast omavalitsust käsitlevast paragrahvist esimene sätestas, et omavalitsusüksuste esinduskogud valitakse üleüldisel, ühetaolisel, otsekohesel ja salajasel hääletamisel proportsionaalsuse põhimõtete alusel (§ 76), teine kindlustas omavalitsustele maksustamise õiguse, lubades omavalitsusüksustel seaduses kindlaksmääratud piirides ja korras oma ülesannete täitmiseks makse võtta ja koormisi peale panna (§ 77).

1920.a PS-is puudus säte omavalitsuste määrusandlusõiguse kohta. Lahendust on põhjendatud sellega, et põhiseaduse loojad arvestasid juba välja kujunenud omavalitsuste praktikaga ning vajalikuks peeti põhiseadusesse sätete võtmist vaid selliste valdkondade kohta, mis tõepoolest vajasisid põhiseaduslikku kaitset.¹²⁰ 1920.a.PS ei eristanud omavalitsuslikke ja riiklikke ülesandeid kohapeal, sest eksisteerisid ainult riiklikud ülesanded, mille täitmine oli otstarbekuse küsimus. Neid võisid täita nii keskvalitsusele alluvad asutused kohapeal, keskvalitsus ise kui ka omavalitsus. Eelkõige oleks neid pidanud täitma omavalitsus, kes suudaks neid täita paremini ja rahvale lähemal. Kaasajal piiritletakse teatud territooriumil

¹¹⁹ Esimene Eesti omavalitsustegelaste ... (1925), lk 16-17; Asutava Kogu IV istungjärk. Protokollid nr 120-154. Kirjastuse O.-Ü Täht trükk, Tallinn, 1920, protokoll nr 140, veerg 899.

¹²⁰ **E.Maddison.** Omavalitsuste õigused määrusandluse alal. – Maaomavalitsus 1926, nr 10, lk 159.

eluneva kollektiivi mõiste kaudu kindlapiiriline vahe riigihalduse ja immanentsete sihtidega kohaliku omavalitsuse ehk omahalduse vahel, kus omavalitsusüksuste enesekorraldamise sihid ja taotlused on suunatud kollektiivi liikmete eest hoolitsemisele, korra säilitamisele ja omavalitsusüksuse arendamisele ning nad on isereguleerivad selle sõna otseses tähenduses. Kohalikes omavalitsusüksustes territoriaalse kollektiivi tähenduses subjekt ja objekt ühtuvad.¹²¹

1920.a PS ei sätestanud järelevalvet omavalitsuste üle, ehkki põhiseaduse komisjoni poolt teisel lugemisel vastuvõetud eelnõus sisaldus 80. paragrahv, mille järgi "omavalitsused talitavad oma tegevuse aladel iseseisvalt, valve nende tegevuse seaduslikkuse üle teostatakse kohtu kaudu. Omavalitsuse tegevuse üle valitsemise võimu teostamises kohapeal valvab riigivalitsus seaduses ettenähtud korras". Võrreldes OAJS-ga, mis andis volitused keskvõimule riigikesksuse arendamise suunas ning keskendus siseministri kui kõrgeima järelevalveorgani õiguste kindlaksmääramisele, tuues seaduslikkuse kontrolli raames esile riigihalduse laialdased kontrollfunktsioonid, nägi 1920.a PS eelnõu 80.paragrahv ette kohtuliku järelevalve omavalitsuse tegevuse seaduslikkuse üle, millele lisandus valitsusvõimu teostamise kontroll riigivalitsuse poolt, mille all praktiliselt mõeldi järelevalvet ka omavalitsuse tegevuse otstarbekuse üle.

Omavalitsustegelaste poolt 1920.a PS kehtimise perioodil omavalitsuste korralduse suhtes väljendatud seisukohad ja põhilised nõudmised taotlesid §-is 75 väljendatud põhimõtte, et kohalik valitsus on omavalitsus, on detsentraliseeritud, mitte aga dekontsentreeritud valitsus, teostamist. Leiti, et sõnad „kuivõrd seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi“ nägid dekontsentratsiooni võimalikkuse ette vaid erijuhtudel, s.o selliste ülesannete teostamiseks, mis juba sisalduvad keskvalitsuse mõistes või milliste teostamist keskkohalt nõuab tungivalt riigivalitsemise ühtlus.¹²² Omavalitsuste konstruktsioon pidi vastama kohapeal teostatavatele ülesannetele ning kohalikele oludele. E.Maddissoni järgi oli omavalitsus vastandina riigivalitsemisele iseseisvus oma ülesannete valitsemises, mis riigis kõigepealt kogukonnale antud. Seega pidid olema olemas mingid kohalikud (kogukondlikud, ühiskondlikud) riiklikest ülesannetest eralduvad ülesanded.¹²³ Eeltoodust tingituna pidi omavalitsus olema kaheastmeline ning kohapealse valitsemisvormina pidi see olema elujõuline ja tugev, rahvale kättesaadav.

Ka tänapäeval käivad vaidlused omavalitsuste tasandite üle. Euroopas on haldusjaotus olnud tihedalt seotud riikliku ja omavalitsusliku võimu ülesannete jagamisega. Omavalitsusliku halduse struktuuri alusel on Euroopas tuvastatud kolm põhimudelit:

¹²¹ **A.Allmann.** Kohaliku omavalitsuse ...(1999), lk 13.

¹²² **E.Maddison.** Maaomavalitsuste korraldus. – Maaomavalitsus, 1932, nr 6, lk 96-98.

¹²³ **E.Maddison.** Omavalitsused ... (1925), lk 13.

- puht ühetasandiline omavalitsussüsteem, st omavalitsuslikud on üksnes väiksemad territooriumi haldusjaotuse üksused – vald ja linn (nt Eesti, Soome);
- kahe- või enamatasandiline omavalitsussüsteem:
 - esmatasand – vald ja linn
 - teine tasand – Eesti maakonnale vastav üksus, mis hõlmab ka tema piirides valdasid ja linnasid (nt Rootsi, Taani, Island).

Ühetasandilise süsteemi eeliseks on rahvaläheduse kaudu ühiskonna demokraatliku arengu soodustamine. Ühetasandilise süsteemi puuduseks peetakse eelkõige tema avatuks jäämist riigi ees. Kuna kohalike omavalitsuste ja riigiorganite suhtlemine toimub vahetult, on riigiorganitel omavalitsusasutustele otsene mõju. Kahetasandilise süsteemi eeliseks on paindlikkus, demokraatlike õiguste suurem realiseerimise võimalus ning võimalus keskvalitsuse pädevuses olevaid ülesandeid detsentraliseerida. Selline süsteem on ka inimkeskem ning mitmekesisemate struktuurisuhetega, mis on omakorda omavalitsussüsteemi arengu kiirendamise oluline eeldus. Kahetasandilise struktuuri eelis seisneb ühtlasi valdade, alevite ja linnade võimaluses avada oma potentsiaali ning arenguenergiaid mitte üksnes horisontaalsete, vaid ka vertikaalsete suhete kaudu. Seega sõltub omavalitsusüksuste funktsioonide realiseerimise täiuslikkus kohaliku omavalitsuse struktuurisuhete võrgustiku tihedusest.¹²⁴ Kuivõrd PS § 155 ei välista mitmetasandilise omavalitsuse kehtestamist ning võimaldab seadusega luua ning kaotada täiendavaid omavalitsusüksuste liike, peetakse võimalikuks osaliselt riiklikke funktsioone täitva omavalitsuse teise tasandi, nt maakonna loomist.¹²⁵ Täiendavad kohaliku omavalitsuse üksuste liigid ja tasandid tuleb sätestada seaduses, mille reguleerimisalasse peavad kuuluma nii uute liikide moodustamise alused ja kord (kuna kohalik omavalitsus rajaneb riigi territooriumi haldusjaotusel, siis peetakse siin eelkõige silmas haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamist ja läbiviimist, aga samuti suhteid teiste omavalitsusüksustega, nende pädevust ja tuluallikaid, kohaliku kogukonna arvamuse ärakuulamise korraldust, üleminekuajaga seotud õiguslikke ja rakenduslikke küsimusi) kui ka nende staatus. Seadusega täiendavalt loodud üksuste liikide kaotamine eeldab PS §-st 158 ja EKO art 4 lg-st 5 tulenevate haldusterritoriaalsete reformidega seonduvate protseduuride läbiviimist.¹²⁶ 2.-3.septembril 2003.a Toilas toimunud konverentsi “Regionaalhalduse reform Eestis” lõppotsustes toetatakse ühetasandilise kohaliku omavalitsuse süsteemi jätkumist¹²⁷, mille näol sisuliselt oli tegemist siiski 1 ½ tasandilise omavalitsusega, sest ette nähti delegeeritud

¹²⁴ A.Allmann. Kohaliku omavalitsuse ... (1999), lk 79-80.

¹²⁵ Põhiseaduse juriidilise ... (1998), § 155 komm.

¹²⁶ EV Põhiseaduse ... (2008), § 156 komm 3.

¹²⁷ Konverents „Regionaalhalduse ... (2003).

maakogu. Praeguse valitsuse regionaalministri poolt esitatud haldusreformi eelnõu näeb ette 15 maakondlikku omavalitsust elanike arvuga 25000, millele lisanduvad 5 suuremat linna omavalitsusüksustena.¹²⁸ Tegemist on samuti näiliselt ühetasandilise kohaliku omavalitsuse süsteemiga, sisuliselt aga osavaldadega n.ö 1 ½ tasandilise omavalitsusega.

1920.a PS sisaldas õigusliku aluse omavalitsuse riigistamiseks ja kujunes esimeseks sellelaadseks katseks. Ehkki omavalitsuse esindus- ja täidesaatvaid organeid nähti valitavate ja kollegiaalsetena, tunnistati omavalitsus reaalselt riigihalduseks ning võimalolijad¹²⁹ jätkasid omavalitsuste õiguste kärpimist. Olukord soodustas vastasleeride teket - ühed toetasid omavalitsuste käsitlemist riigiasutustena, teised mitte, rõhutades tugevalt omavalitsuste ajaloolist omapära ning pooldades nende laialdasemaid õigusi. Esimesse gruppi kuulusid juhtivalt K.Pätsi ideoloogia toetajad, teise rühma moodustasid eelkõige omavalitsustegelased, kes olid teadlikud oma ajaloolistest õigustest ega lasknud riigistamise ideed kergelt teostada. Tulles tagasi tänapäeva, võime täheldada samasugust huvide pörkumist, kus Vabariigi Valitsuse 2000.a haldusreformi programmis toetati kogukondliku omavalitsuse süsteemi asemel riigikeskset lahendust, omavalitsustegelased aga pooldasid enamuses kehtivat süsteemi ja vabatahtlikku liitumist. Seda vastuseisu õnnestus muuta Eestis 30-ndatel aastatel, tänapäeval on küsimus vastuseta.

1.4. Omavalitsusüksused: omavalitsuskorraldus ja territoriaalne süsteem

1.4.1. Maakonnad

XIII sajandi alguseks oli välja kujunenud kaheksa suuremat maakonda: Virumaa, Järvamaa, Revala, Harjumaa, Läänemaa, Saaremaa, Sakala ja Ugandi. Lisaks neile on kirjalikes allikates mainitud nelja väikemaakonda: Alempois, Mõhu, Nurmekund ja Vaiamaa (Vaiga). Teistel andmetel lisanduvad siia ka Jogentagana ja Soopoolitse. Prof J.Uluots pidas väikemaakondi kihelkondadeks.¹³⁰ 30.märtsi 1917.a määrusega arvati Eestimaa kubermangu koosseisu lisaks Harju, Järva, Lääne ja Viru maakonnale Pärnu, Saare, Tartu, Viljandi ja Võru maakonnad. Petseri maakond kujundati välja pärast Vabadussõda ja see koosnes seni Pihkva kubermangu kuulunud setu ja vene küladest. Tartu rahulepinguga läks varem samuti Pihkva kubermangu kuulunud Petserimaa Eesti külge. Kui suurem osa Valgast läks 1920.a Eestile, moodustati

¹²⁸ Haldusreformi ajaveeb ... (2009).

¹²⁹ 27.-29.11.1920.a toimunud I Riigikogu valimised tõid napi võidu Tööerakonnale Põllumeeste Kogude ees. Nii parem tiib kui ka tsentrumiparteid said Riigikogus 33 kohta. 26.10.1920.a moodustatud Tööerakondlik vähemusvalitsus oli võimul kuni 25.01.1921.a. 25.01.1921 asus valitsuse etteotsa riigivanem K.Päts ja siseminister K.Einbund (Eenpalu). Viimane jätkas siseministrina ka mitmetes järgmistes valitsustes.

¹³⁰ **H.Schneider.** Maaomavalitsus: ... (1992), lk 2-3.

valitsuse poolt 6.septembril 1920.a vastu võetud seadusega Valga ja Narva linnadest ja nende ümbruskonna valdadest (Võru-, Tartu- ja Viljandimaa osadest) iseseisvad Valga ja Alutaguse maakonnad, piiride kindlaksmääramise õigus oli valitsusel.¹³¹ Sellest ajast peale oli Eestis 11 maakonda: Harjumaa, Läänemaa, Petserimaa (Setumaa), Pärnumaa, Saaremaa, Tartumaa, Viljandimaa, Virumaa, Võrumaa, Järvamaa ja Valgamaa. Maakondade arv jäi sellisena püsima kuni aastani 1940. Andmed maakondade pindala, elanike arvu ja tiheduse kohta 1928.a seisuga on käesoleva töö **lisas nr 2**.

Maakonna maa-ala piiride kindlaksmääramine valitsuse poolt toimus 6.septembril 1920.a vastuvõetud seaduse alusel. 11 maakonda jagunes 365-ks vallaks, mille piirid otsustati 1922.a rahvaloenduseks. Maakondade piiride muudatusi kajastab käesoleva töö **lisa nr 3**.

Ka kaasajal on maakondade piiride muudatused harvad. Üldiselt ollakse seisukohal, et maakondade piiride muutmine ei pruugi tõsta riigi haldussuutlikkust eelkõige seetõttu, et kahjustab olemasolevaid majanduslikke ja sotsiaalseid võrgustikke ning väljakujunenud kultuuri ja identiteeti kui omariikluse üht olulist alust. Ka riigi poolt omavalitsusele pandavate ülesannete täitmise optimaalne tasand nende ühtlaseks ja õiglaseks osutamiseks võib kaasajal mõnede eranditega arvestades langeda kokku olemasolevate maakondade piiridega.¹³²

Omavalitsuskorralduselt olid maakonnad Eestis demokraatlike omavalitsusüksustena endiste kreiside asemel alates 1917.a kevad-suvest. Maakonnaomavalitsuste väline korraldus rajanes peamiselt 1917.a. VAV poolt antud õigusaktidele (s.o 30.märtsi 1917.a määrusele, Rakendusmäärusele ja Rakendusmääruse lisale ning Maanõukogu poolt 10.augustil 1917.a vastuvõetud maakonnanõukogude kodukorrale, mõnes osas kehtis ka vene kubermangu ja kreisi semstvo seadus 1915.aastast, millele lisandusid olulisematena kõigi omavalitsusüksuste suhtes kehtiv OAJŠ 11.oktoobrist 1919.a, ajutine seadus valla ja maakonna omavalitsuste sissetulekute, väljaminekute, eelarvete ja aruannete kohta 19.jaanuarist 1920.a, 21.märtsist 1922.a ja 20.juunist 1924.a, maakonnanõukogude valimisseadus 6.septembrist 1920.a ning selle seaduse muutmise ja täiendamise seadused) peaaesjalikult kuni 1934.aastani, mil maakonnaomavalitsused muudeti riiklikeks kohahaldusorganiteks. Seadusandja puuduliku tegevuse tõttu kohaliku omavalitsuse välise korralduse normeerimisel tuginesid võimuvahekorrad maavalitsuse ja maavolikogu vahel, samuti terve asutuse tegevus ja asjaajamine oma paljudes üksikasjades suurel määral kommetele ja traditsioonidele.¹³³

30.märtsi 1917.a määrusest juhindudes valiti maakonnanõukogu ja -valitsus valijameeste koosolekutel või valijatekogudel. Maanõukogu koosseis moodustus revolutsioonilisi olusid

¹³¹ RT 1920, 145/146 (Alutaguse maakonna moodustamine muudeti ära - RT 1921, 75, 115).

¹³² Sellistest kaalutlustest juhindus 2009.a esitatud kavas ka regionaalminister S.V.Kiisler.

¹³³ **P.Männik**. Maakonnaomavalitsustest, nende organitest ja ülesannetest administratiiv- ja järelvalve alal. – Maaomavalitsus, 1933, nr 10, lk 165.

arvestades ootuspäraselt, esindatud olid kõik peamised erakonnad ja tähtsamad Eesti poliitikud.¹³⁴ Linna- ja vallaomavalitsused valiti ümber 1917.a. augustis-septembris. 1.juulil 1917.a kokku tulnud maakonnanõukogude pädevusse kuulusid kubermangukomissari ja Maanõukogu kehtestatud piires kõik maakonnaomavalitsusse puutuvad küsimused, sh ajutiste kohalike maksude määramine maakonna piires, täidesaatvate organite valimine ja järelvalve nende tegevuse üle. A.-T. Kliimanni hinnangul loodi Eesti maast ja rahvast omapärane autonoomne korporatsioon, kus Vene riigivõim oli kõigilt kogukondlikelt haldusaladelt täiesti välja tõrjutud.¹³⁵ Kui kaasajal kohaldatakse EKOH-is sisalduvat kohaliku omavalitsuse autonoomia printsiipi, siis omaaegse haldusliku ehk kogukondliku iseseisvuse piiritlesid Vene riigi põhiseadus ja õigusaktid, s.t rakendus seaduslikkuse printsiip. Omavalitsuste tegutsemist seaduse alusel määratletakse kaasajal kui kujundamisvabadust, äranägemisvabadust ja vabadust suunistest asjaosalise otsustusel kas, millal ja kuidas vastavat ülesannet täita. Vabatahtlike omavalitsusülesannete puhul otsustab omavalitsusüksus iseseisvalt, kas ta ülesandega tegelema hakkab ja kuidas ta seda täidab.¹³⁶ Maanõukogus 1917.a arutlusel olnud “Maa omavalitsuskondade võimkond (kompetents)” kujutas endast Vene semstvo seaduste ümberkirjutust ja seepärast kaotas kiiresti oma reguleeriva toime, sest ei vastanud Eesti oludele. Maanõukogu 28.augusti 1917.a. koosolekul võeti vallanõukogu kompetentsi käsitlev osa vastu ilma pikemate vaidlusteta (üks vastuhääl), kuid akti ei avaldatud ettenähtud korras ning see ei kehtinud. “Maa omavalitsuskondade võimkond (kompetents)” käsitleti praktilistel kaalutlustel “ringkirjalise juhtnööri tähenduses”¹³⁷, s.t akt ei omanud seaduse jõudu ega võinud üldjuhul olla iseseisvaks kaebuse aluseks.¹³⁸ Maakonnavolikogude pädevusse kuulunud ülesannetest ja eelarve tuludest ja kuludest 1923 annavad ülevaate käesoleva töö lisad nr 4 ja 5.

1.4.2. Linnad

1920.aastal oli Eestis 12 linna – Haapsalu, Kuressaare, Narva, Paide, Paldiski, Petseri, Pärnu, Tallinn, Tartu, Valga, Viljandi ja Võru. 1922.a tuli juurde Rakvere linn. 1928.aastaks oli linnade arv tõusnud 18-ni, senistele olid lisandunud Nõmme, Põltsamaa, Tapa, Tõrva, Türi.¹³⁹

¹³⁴ E.-J.Truuväli. Kohalik omavalitsus ... (1999).

¹³⁵ A.-T.Kliimann. Eesti iseseisvuse areng. Õiguse Kirjastus. Tartu, 1935, lk 230.

¹³⁶ KOV ülesannete struktuur ... (2002), lk 525; vt ka Maakonnanõukogu kodukord. 10.08.1917. – ERA, f 40, n 1, s 76, l-d 78-80.

¹³⁷ E.Maddison., J.Kaiv. Sundnormide ... (1926/1932), lk 21-25.

¹³⁸ A.Buldas. Üldiseks ... (1933), lk 164, § 894 seletus.

¹³⁹ Siseministeerium. Kiri perekonnaseisuametnik - vaimulikele. EV linnade, alevite ja valdade nimekiri. 1928. Tln. 14.04.1928.–ERA, f 40, n 1, s 94, lehed on nummerdamata.

Esimesed linna administratiivpiirkonna laiendamised (Tartu¹⁴⁰, Narva ja Rakvere¹⁴¹) otsustas valitsus. Hiljem läks küsimus Riigikogu kompetentsi, ehkki linna administratiivpiirkonna laiendamine kuulus valitsuse pädevusse.¹⁴²

Pärast I Maailmasõda oli ka Eestis trendiks inimeste koondumine linnadesse, kus maakohtadega võrreldes oli kõrgem elukvaliteet ning võimalus end tööga kindlustada. Andmed linnade rahvastiku juurdekasvu ja vähenemise kohta aastatel 1923 – 1930 ja elanike arvu kohta 1930 ja 1931.aa on toodud lisades **nr 6 ja nr 7**.

Linnade omavalitsuskorraldus rajanes peamiselt osalt tsaarivalitsuse ja osalt nn Kerenski valitsuse ajast pärit vene seadustele¹⁴³, s.h 1892.a linnaseadus¹⁴⁴ koos iseseisvusaja muudatuste ja täiendustega, 6.septembri 1920.a seadus linnavolikogude valimiste kohta koos muudatustega ning OAJ. Linnavolikogu koosnes linna elanike poolt valitud linnavolinikest, volinike arv määrati linnavolikogude valimise seadusega.¹⁴⁵ Kollegiaalsesse linnavalitsusse kuulusid linnapea, tema abid ja linnavalitsuse liikmed (§ 127).

1892.aasta linnaseaduse § 63 alusel oli linnavolikogu pädevus lai: täidesaatvate organite tegevuse korra määramine, linnaeelarve koostamine, linna heakorra ja tuleohutuse ja linnaasutuste valitsemise korraldamine, esmatarbekaupade ja linnatranspordi hindade määramine, linna kasuks võetavate maksude (sadamamaks jne) suuruse määramine, linna nimel võetavate laenude arutamine, linnavalitsuse kontrollimine ja selle ametnike vastutusele võtmise algatamine, kaubanduse korraldamine, linna probleemide edastamine keskvalitsusele, sundmääruste andmine. Oma tegevuse, linna raha kasutamise ning linnavara hetkeseisu osas oli linnavalitsus linnavolikogu ees aruandekohustuslik. Kokkuvõttes oli linnaomavalitsusel kompetents oma sisemise korralduse reguleerimiseks ning võimalus sisemise korralduse mudelit oma normidega individualiseerida.

Kerenski-aegse linnaseaduse muutmise seadusega laiendati linnakogukondade ülesandeid eelkõige sotsiaalalade osas, samas laiendati ka linnaomavalitsuste tulusid. Riigi algusaastatel suurendati linnaomavalitsuse ülesandeid veel mitmete seadustega (nt 1918.a ajutised koolikohustuse määrused, 1920.a avalike algkoolide seadus, 1921.a õpetajate palgaseadus, 1925.a hoolekandeseadus) ning lisaks mitmete määruste ja seadustega, mis olid seotud ametkonna ja valitsemiskulude suurendamisega (nt rahvaalgatuse ja rahvahääletuse seadus,

¹⁴⁰ Tartu linna administratiiv-piirkonna laiendamise seadus. - RT 1923, 35, 34.

¹⁴¹ Rakvere linna administratiivpiirkonna laiendamise seadus. - RT 1923, 108, 96.

¹⁴² Vt lähemalt: RKAO toimetis. Otsus nr 219 I/26 ja otsus nr 322 I/26. - RKAO Lahendite Kogu. 1920-1927. - Õigus 1927, nr 3.

¹⁴³ **F.Suit**. Omavalitsuste praegune seisukord, nende tulud ja kohustused. – Linnad ja alevid 1928, nr 8/9, lk 121.

¹⁴⁴ **E.Dolf** (koost). Linnaseadus. 11.juunist 1892.a. (1915.a. väljaanne). Hilisemate muudatuste ja täiendustega ning Vene Senati ja Riigikohtu seletustega. **E.Dolf** (koost). Kohtuministeeriumi kodifikatsiooniosakonna väljaanne. Tallinn, 1927.

¹⁴⁵ Linnavolikogude valimise seadus. - RT 1926, 84, 89.

1920.a suur-, kesk- ja väiketööstuse seadus, 1920.a rahvaväelaste ja nende perekondade pensioni seadus jm). Ehkki teoreetiliselt tuleb riigieelarvest katta nii ülesannete täitmise kulud kui ka kohaliku omavalitsuse ametnikele lisandunud ülesannetest tingitud administratiivkulud,¹⁴⁶ ei kaasnud uute kohustustega või seniste kohustuste suurendamisega enam uusi tuluallikaid. Linnade osas välja kujunenud maksusüsteem osutus vaatamata nimetatud puudustele teiste omavalitsusüksustega võrreldes püsivamaks ja painduvamaks. Linnades asus mitmeid kaubandus- ja tööstusettevõtteid, mis võimaldasid neil lisaks maksudele saada stabiilset täiendavat tulu.

1.4.3. Alevid

Aastail 1900-1916 kasutati mõisteid “alev” ja “alevik” maa-asula või linnaosa tähistamiseks (nt Tallinna Pärnu maantee alev), mille näol ei olnud tegemist iseseisvate haldusüksustega.¹⁴⁷ 15.juulil 1917.a antud ajutine määrus alevite valitsemise kohta andis võimaluse uut liiki omavalitsusüksuste – alevite tekkeks aleviseaduse¹⁴⁸ koos muudatuste ja täiendustega¹⁴⁹ alusel, mis kehtisid kuni 1938.a linnaseaduse jõustumiseni. Lisaks aleviseadusele kehtisid alevite kohta 6.septembri 1920.a ja 31.detsembri 1920.a seadus alevivolikogude valimiste kohta, OAJS ning maksuseadused.

Esimestena said aleviõigused septembris 1917.a Nõmme ja Jõhvi.¹⁵⁰

Käesoleva töö aspektist võttes aleviseadus eraldi analüüsi ei leia, kuna järgnevates reformieelnõudes alevite omavalitsusküsimused enamat tähelepanu ei leidnud.

¹⁴⁶ Vt lähemalt: EV põhiseadus ... (2008), § 154 komm 7.

¹⁴⁷ **L.Uuet.** Eesti haldusjaotus 20.sajandil. Teatmik. – Eesti Omavalitsusliitude Ühendus/Riigiarhiiv: Tallinn, 2002, lk 25.

¹⁴⁸ V.Olle on märkinud, et venekeelses ametlikus väljaandes oli selle õigusakti pealkirjaks Postanovlenije vremennovo pravitelstva o poselkovom upravlenii, kuid eestikeelsetes õigusaktides, millega seda määrust muudeti, samuti kirjanduses kasutati nimetust Ajutine aleviseadus või aleviseadus. - **V.Olle.** Kohalikust omavalitsusest Eesti Vabariigis 1918-1940. Tartu, 2001, lk 16.; A.Buldase poolt koostatud “Üldiseks teadmiseks avaldatud Riigikohtu 1920-1931.a otsustes leiduvate seadusesetuste kogus” avaldatud venekeelsete seaduste eestikeelsete nimetuste tabelis on nii O poselkovom upravlenii kui ka Postanovlenije o poselkovom upravlenii tõlgitud kui aleviseadus. - **A.Buld.** Üldiseks ... (1933).lk XXI.

¹⁴⁹ 15.juulil 1917 vastuvõetud aleviseadust muudeti ja täiendati seadusandliku delegatsiooni poolt 19.detsembril 1919 (RT nr 110/111- 1919, sead.nr 206, § 4), valitsuse poolt 31.detsembril.1920.a. (RT nr 3- 1921, a. sead.nr 21), Riigikogu poolt 20.juunil 1924 (RT nr 83/84- 1924, sead.nr 58, peat II), Riigikogu poolt 14.detsembril 1926 (RT 1926, 99, 110) ja Riigivanema poolt 1934.aastal (RT 1934, 36, 319). Muudatused oma sihtl olid analoogilised linna- ja vallaseadustega.

¹⁵⁰ Nõmme alevi maa-ala kinnitas Harju Maakonnaavalitsus 12.septembril 1917.a, Viru Maakonnaavalitsus kinnitas Jõhvi alevi asutamise 29.septembril 1917.a. Nõmme alevi piirkond määrati kindlaks Siseministri 26.aprilli määrusega (RT 1923, 62), Jõhvi alevi administratiivpiirkonda laiendati kohtu- ja siseministri 10.juuli 1929.a otsusega (RT 1929, 66, 458).

Nagu linnadeski, nii oli alevite sisemine enesekorraldus küllalt suures osas omavalitsuse enda eeskirjadega määratav. Tähelepanuväärne ja ka ettekuulutuslik oli alevivanema suspensiivse veto õigus alevivalitsuse otsuste suhtes, st ta võis need otsused peatada, kui ta leidis need seaduse või alevivolikogu otsustega vastuolus olevat.

Alevite nõrgim külg väljendus nende puudulikes sissetulekuallikates, millest tulenevalt nende areng teataval määral seiskus. Maksukorralduse osas sarnanesid alevid linnadele, samas polnud alevitel märkimisväärsed tulutoovat kinnisvara – oli vaid riiklik maatagavara, tasuta saadud maad ja päraldised. Ülevaade alevite tulude ja kulude jaotumise kohta eelarves on toodud töö **lisas nr 8**.

Ehkki linnaõigused väljendasid suuremat sõltuvust maakonnaomavalitsusest, olid alevivalitsused ja volikogud väidetavalt ise alevite linnadeks muutmise vähem huvitatud kui kõrvalseisvad asutused ja isikud.¹⁵¹ Paljud alevid ei avaldanud soovi linnaks muutuda, sest see tingis reaalselt sissetulekute vähenemise. Kadunud oleks nt nii 40%-line toetus algkooliõpetajate palkade maksmiseks kui ka isikumaks.¹⁵² Siseministeerium taotles juba 20-ndate aastate keskel 13 alevi linnaks muutmist, kuid elanike soovil said 1926.a linnaõiguse vaid viis (Põltsamaa, Tapa, Tõrva, Türi ja Nõmme), jäi 17 alevit.¹⁵³

1.4.4. Vallad

Vallapiiride kujunemine oli tihedas seoses mõisapiirkondade tekke ja arenguga. Vallad rajati peamiselt mõisate asukohtade, nende mõjuvõimu ja teokohuslaste arvu huvides. Mõisad aga polnud kompaktsed tervikud ja koosnesid enamjaolt paljudest lahusseisvatest tükkidest, mis tingis pisivaldade olemasolu ning ebaloosulikulid piirid, nn lappvallad, kus valdade osad ulatusid kaugele teise valla sisse.¹⁵⁴

Valdade arv Eestis on alati olnud suhteliselt suur. A.Looritsa järgi oli Eestis enne 1890-ndate aastate reformi umbes 1000 valda.¹⁵⁵ 1918.aastaks oli Eestis 365 valda.¹⁵⁶ Iseseisvuse alguses

¹⁵¹ **O.Angelus.** Alevid Lätis ja Soomes. – Linnad ja Alevid. 1934, nr 9, lk 131.

¹⁵² Eesti Linnade Liit 1920 -1995. – Tallinn: Eesti Linnade Liit, Eesti Haldusjuhtimise Instituut, 1995, lk 23. – Edaspidi: Eesti Linnade Liit ... (1995).

¹⁵³ Antsla, Elva, Jõgeva, Jõhvi, Kallaste, Keila, Kilingi-Nõmme, Kunda, Kärkla, Mustla, Mustvee, Mõisaküla, Narva-Jõesuu, Otepää, Sindi, Suure-Jaani ja Võõpsu. - Siseministeerium. Perekonnaseisuametnik - vaimulikud. Eesti Vabariigi linnade, alevite ja valdade nimekiri. 1928. Tallinn. 14.04.1928. - ERA, f 40, n 1, s 94.; valitsuse otsused: RT 1926, nr 68 ja 82.

¹⁵⁴ Harjumaa valdade reform. - ERA, f 40, n 1, s 94, lehed on nummerdamata.

¹⁵⁵ **A.Loorits.** Vallapiiride kujunemine. –Maaomavalitsus, 1938, nr 11, lk 164.

¹⁵⁶ Valdade nimekirjad 1918, 1928. - ERA, f 40, n 1, s 94, lehed on nummerdamata; E.Trüuväli järgi kuulus aastatel 1917 – 1918 Harju maakonda 39 valda. Lehtse vald kuulus administratiivselt Järva maakonda, kuid praktika kujunes selliseks, et asju aeti Harju maakonnakoogu kaudu, kes aktsepteeris Lehtse valla kuulumist Harju maakonda. Järva maakonda kuulus 18 valda, Lääne maakonda 38 valda, millest 4 Hiiumaa valda olid

valdade arv mõnevõrra vähenes, hakates edaspidi jälle tõusma, sest varem kokkuliidetud valdade küljest löödi lahku ja moodustati uusi valdu (kokku 9). Teiseks põhjustas valdade arvu tõusu Petserimaa (kuulus varem Pihkva kubermangu) valdade reform (11 üle 2000 elanikuga valda varasema nelja valla asemel – igaühes 15000-20000 elanikku). Reformi eesmärgiks oli valdades elanike arvu vähendamine etnograafilise jagunemise alusel, mistõttu seda käesolevas töös pikemalt ei käsitleta.¹⁵⁷

Kogu esimese iseseisvuse perioodi vältel oli Eestis enne valdade reformi 11 valdade liitumist, loodi 25 uut valda, elanike algatusel toimus üksikute valdade piiride muutmisi 208 juhul. Eeltoodu ei parandanud aga valdade territoriaalse jagunemise üldpilti, jättes vallad üldiselt ümber korraldamata, ega loonud ka valdade suuruse suhtes ühtlasemat taset ja terviklikumat kuju.¹⁵⁸ Valdade arvu muutumine aastatel 1905-1940 kajastub **lisadeks nr 9-13** olevatelt kaartidelt.¹⁵⁹ Ülevaate vallapiiride muutmiste kohta aastatel 1919-1940 annab käesoleva töö **lisa nr 14**.

Iseseisvumise algperioodil kehtisid vallaomavalitsustele olulisematena 1866.a vallakogukonna seaduse 1914.a väljaanne, 30.märtsi 1917.a määrus, Rakendusmäärus ja Rakendusmääruse lisa, valdade asjaajamises vene vallasemstvo seadus 21.maist 1917.a 30.märtsi 1917.a määruses, Rakendusmääruses ja Rakendusmääruse lisas määratud osas, OAJs, 19.jaanuari 1920.a ajutine seadus valla omavalitsuste eelarvete ja aruannete kohta käivas osas ning 4.aprilli 1921.a seadus vallanõukogude valimise kohta. 7.detsembril 1926.a vastu võetud vallavolikogude valimise seadusega võeti vallanõukogu nimetusena kasutusele vallavolikogu.¹⁶⁰ 30.märtsi 1917.a määruse, Rakendusmääruse ning Rakendusmääruse lisa rolli Eesti vallakorralduses eeskätt vallanõukogude osas käsitleti käesolevas töös eespool.¹⁶¹

Augustis-septembris valitud vallanõukogud ja nende täitevorganid olid Eesti iseseisvusmeelsed ja eriti Vabadussõja perioodil võtsid oma õlgadel ülesandeid, mida veel habras riigivõim ei suutnud. Seepärast on mõistetav, miks edaspidi vallaomavalitsuskorraldust peeti väga tähtsaks kõigis reformikavades, kuid haldusterritoriaalne reform tõusis otsustavalt

1917.a septembri lõpus okupeeritud saksa vägede poolt, Vormsi vallaomavalitsuse tegevus oli peatatud. Pärnu maakonda kuulus nõukogude võimu esimesel perioodil 43 valda, Tartu maakonda 68 valda, Viljandi maakonda 46 valda, Viru maakonda 38 valda ja Võru maakonda 47 valda. - **E.-J.Truuväli**. Valimisõigus ... (1986), lk 51 - 97.

¹⁵⁷ Petserimaa valdade reform. Vt lähemalt: ERA, f 40, n 1, s 5998.

¹⁵⁸ **A.Loorits** (1938), lk 164.

¹⁵⁹ Lisa nr 9 - Eesti haldusjaotus 1905; Lisa nr 10 - Eesti valdade skeemiline kaart 1926, Lisa nr 11 - Valdade territooriumid ja piirid Eestis enne 1938.a reformi, Lisa nr 12 - Valdade territooriumid ja piirid Eestis peale 1938.a reformi ning Lisa nr 13 - Eesti haldusjaotus 1939.

¹⁶⁰ 12.detsembril 1926.a vastu võetud maavolikogude valimise seaduse (RT 1926, 100) alusel kasutati terminit maakonnavalitsus kohaliku omavalitsuse kui terviku tähenduses, maaomavalitsuse täitevorgani nimetusena võeti kasutusele maavalitsus, maanõukogu asemele maavolikogu.

¹⁶¹ Vt käesoleva töö lk 21.

päevakorda alles tsentraliseeritud keskvõimu poolt kehtestatud uute seadustega. Selline taktika arvestab nii poliitilisi, sotsiaal-majanduslikke kui ka psühholoogilisi ja iga inimest puudutavaid küsimusi. Vastupidine tee (kohe uued kaardid!) puudutab konkreetset igapäevast ühel või teisel määral (töökoht, prestiiž, harjumus, kodukoha uhkus, ajalugu jne). Tõsi, etteulatavalt: 1939.a vallavalimiste ajal ja järel oli paljudele tõe hetk käes.

Vallaomavalitsuse täidesaatvaks organiks oli vallavanemast ja kahest abist koosnev vallavalitsus (§§ 76-77), mille liikmed valiti vallavolikogu poolt selle volituste ajaks. Vallavalitsuse asjaajamist kontrollis volikogu liikmetest koosnev volikogu poolt valitud revisjonikomisjon (§ 75). RKAO otsuses 8-1929 on asutud vallavalitsuse kontrollimise küsimuses seisukohale, et siseministeeriumil ja maavalitsusel kui järelevalveasutustel on õigus määrata revisjonide sagedus, s.t revisjonikomisjon ei saanud vallavalitsuse tegevust täielikult oma suva järgi (nt mitte kordagi) kontrollida.¹⁶² Õigusteoreetiliselt kuulub volikogu komisjonide töökorralduse sätestamine kohaliku omavalitsuse sisemise korralduse reguleerimisalasse ning revisjonide sagedus tuleks määrata komisjoni tööplaanis või volikogu vastavas otsuses. Seadus andis vallavalitsusele õiguse kasutada eelarvet kinnitatud piires, edasilükkamatutel juhtudel oli vallavalitsusel õigus kasutada ka summasid üle määratud eelarve, esitades andmed väljaminekute kohta volikogule kinnitamiseks ja krediidi määramiseks.

Kui vallad muudeti kõikseisuslikeks, asendati senine “pearaha” maksudega maadelt ja muudelt kinnisvaradelt ning kaubandus- ja tööstusettevõtetelt. Võrreldes 1866.a seadusega, mis andis valdadele õiguse määrata makse vajaduse järgi¹⁶³, osutus maksukorraldus, kus sissetulekud aasta algul valitsuse poolt kindlaks määrati, vallavalitsustele senitundmatuks ja kitsendavaks.¹⁶⁴ Maal asuvate ettevõtete vähesuse tõttu moodustas valdade kindlaima sissetulekuallika kinnisvaramaks. Isikumaksu laekus vähe, tööstusmaksu said suuremal

¹⁶² E.Maddison, J.Kaiv. Sundnormide ... (1926/1932), lk 1026.

¹⁶³ Kuni 1917.a. revolutsioonini oli vallaomavalitsuse üksustel õigus 1866.a. Balti Kubermangu Kogukonna seaduse § 10 punkti 1 põhjal võtta iseseisvalt oma väljaminekute katteks makse. Ehkki sätet polnud vallaomavalitsustel Vene kuberneride ja talurahvaasjade komissaride eestkoste ja järelevalve all võimalik vajalikul määral teostada, võimaldas see võtta maksu töövõimeliste meeste nn pearaha näol ühesuurustes osades, arvestamata nende varandusliku seisuga. Liikumata varanduste osas oli valdadel õigus peale panna vaid naturaalkohustisi, millest omavalitsusele ülesannete teostamiseks tulu ei tõusnud. 1905.a. rahutuste järel õnnestus maksude võtmist klassisüsteemi alusel vähesel määral parandada, kuid aastate jooksul muutus süsteem järelevalve ja eestkoste surve all taas endiseks. 30.märtsi 1917 määruse V osa §-ga 3 anti eeskätt valdadele õigus määrata valla piirkonnas leiduva liikumata varanduse maksu tingimusel, et maksustamine toimub ühtsetel alustel. Maapäevale jäi õigus otsustada endise pearaha võtmine hingede pealt, millise otsuse pidi kinnitama Rahaministeerium. Selliseid otsuseid ei tehtud. Pärast enamlaste okupatsioonilainet asusid mõned omavalitsused iseseisvalt endiste maksualuste alusel makse võtma, teised aga jäid valitsuse korraldusi ootama. 30.märtsi 1917.a määruse V osa §-ga § 4 piirati valdade iseseisvat maksuvõtmise õigust, andes maksualuste ja maksude ülemmäära kindlaksmääramise Maapäeva pädevusse. Maapäev andis 1917.a. puudujääkide katteks vastavad määrad ja maksu võtmise üldised alused, kuid ülemmäärad järgmistele aastadele kohtu järel jäteti tähtsusetuks. – Siseminister. Kiri valitsusele. Tallinn, 11.august 1920. - ERA, f 40, n 1, s 75, l-d 48- 51.

¹⁶⁴ Tartu Maakonnavalitsus. Kiri AK sissetulekumaksu komisjonile. Tartu, 22.aprill 1922, nr 707. - ERA, f 40, n 1, s 75, l 8.

määral mõned üksikud vallad. Jalgratastelt, sõiduriistadelt ja hobustelt suuri makse ei laekunud, need tekitasid pigem kaebusi ja kohtukulusid. Puudusid ka veoäripidajad, kellelt makse võtta. Laekumised valdades olid kõrged viinaostu lubadelt, millise maksu kogumisel nurinaid ei tekkinud ning vallad võtsid nimetatud maksu lubatud kõrgemal määral.¹⁶⁵ Vallaomavalitsuste tulude ja kulude jagunemisest eelarves annab ülevaate käesoleva töö **lisa nr 15**.

¹⁶⁵ Lisa Viljandi maakonnanõukogu koosoleku protokoll nr 3 juurde. 12.-13.juuni 1921.- ERA, f 40, n 1, s 78, l 44.

II KOHALIKU OMAVALITSUSE REFORMIKAVAD JA EELNÕUD NING NENDE ELLUVIIMINE 1921 – 1933.aa

2.1. Eesti Omavalitsusseaduse eelnõu

1920.a põhiseadus hakkas kehtima järgmisel päeval peale I Riigikogu valimiste tagajärgede väljakuulutamist „Riigi Teatajas“. I Riigikogu valimistel enim hääli saanud Tööerakonnale järgnesid Põllumeeste Kogud ja ESDTP (sotsid). Nii parem tiib kui ka tsentrumiparteid said Riigikogus 33 kohta, vasem tiib 34 kohta. Ülevaade Riigikogu valimistulemustest on käesoleva töö **lisaks nr 16**.

25.jaanuaril 1921.a ametisse asunud valitsust juhtis parteilise kuuluvuse järgi Põllumeeste Kogusse kuuluv riigivanem K.Päts, siseminister oli K. Einbund (Eenpalu). Valitsuse koosseisu kuulusid ka tööerakondlased, kes olid juhterakonnana varem olnud valitsuses 2 korda. 21.veebruaril 1921.a toimunud Riigikogu omavalitsuse komisjoni koosolekul otsustati esitada 7.septembril 1920.a AK päevakorrast Tööerakonna ettepanekul välja arvatud EOS eelnõu valitsusele seisukohavõtuks.¹⁶⁶ Komisjoni 9.märtsi 1921.a koosolekul¹⁶⁷ käsitleti omavalitsuse seaduse küsimuse arutelu raames kesk- ja eriharidus andmisel, arstiabi korraldamisel jm valdade, alevite ja linnade baasil sihtasutuste loomise võimalust. EOS eelnõu osas teisi uusi ettepanekuid sisuliselt ei esitatud, küll käsitleti pikemalt eelarve ja administratsiooni koosseisu ning kulude küsimusi, millest said edaspidi haldusterritoriaalse reformi diskussioonides olulised aspektid, nn kuumad kartulid. Enne lõplikku otsustamist sooviti koguda andmeid kogukonnaomavalitsuste territoriaalse aluse, eelarvete ja administratsiooni kohta ning analüüsida võrdlusmaterjalina Euroopa väikeriikide vastavat seadusandlust. 17.märtsi 1921.a koosolekul¹⁶⁸ keskenduti aga juba uuele küsimusele, s.o omavalitsusüksuste suurusele, mis kujunes hiljem samuti üheks haldusterritoriaalse reformi ülesaamatuks probleemiks. Omavalitsusüksuste suuruse küsimus oli ja on jäänud ka praegu probleemiks, millele sobivat lahendust ei leita.

Komisjoni liige A.Saar hindas elujõuliseks 1500-3000 elanikuga valla ja 75000 - 100000 elanikuga maakonna, alla 30000 elanikuga maakonda ei peetud elujõuliseks. Kuna SmOP juhataja E.Dolfi teatel oli valitsus juba asunud omavalitsuste osas koostama oma eelnõu ning polnud teada, millised põhimõtteid selles aluseks võetakse, jäi komisjon valitsuse kava suhtes äraootavale seisukohale. Omavalitsuste korraldust käsitlev arutelu katkestati.

¹⁶⁶ I Riigikogu omavalitsuse komisjon. Koosoleku protokoll nr 4. 21.02.1921.a. – PRA, f 80, n 1, s 484, l 6.

¹⁶⁷ I Riigikogu omavalitsuse komisjon. Koosoleku protokoll nr 6. 9.03.1921.a. – PRA, f 80, n 1, s 484, l-d 8-10.

¹⁶⁸ I Riigikogu omavalitsuse komisjon. Koosoleku protokoll nr 7. 17.03.1921.a. - PRA, f 80, n 1, s 484, l 11.

Riigikogu juhatuse poolt valitsusele saadetud EOS eelnõu läbivaatamiseks moodustatud 3-liikmeline valitsuskomisjon ei pidanud otstarbekaks kõigi omavalitsusüksuste kohta ühe seaduse kehtestamist. Leiti, et linna- ja maakogukonnad erinevad üksteisest, kõigi omavalitsusüksuste käsitlemine ühe mõõdupuuga võimaldab tegelikest oludest mööda minna ning võib mõjuda omavalitsusüksuste arengule pärssivalt või põhjustada isegi tagasiminekut. Problemaatiliseks osutus ka EOS eelnõus sätestatud omavalitsuste võimkond, kus toetati eriseaduste vastuvõtmist. Kui AK omavalitsuskomisjoni seisukoha järgi võimaldas ülesannete loetlemine määratleda kindlapiirilisel omavalitsuste ülesanded, riiklike järelevalveasutuste tegevuspiirid ning tuua seadusandjale selgelt esile omavalitsuste osas veel lahendamata küsimused, siis valitsuskomisjon ei pidanud sellist loetlemist põhjendatuks. Viimase hinnangul olid omavalitsuste ülesanded riiklikega seotud ning omavalitsusi tuleb käsitleda riigiasutustena. Kuna riigi ülesannete kasvuga suureneb ka omavalitsuste ülesannete hulk, ei peetud nende loetlemist vajalikuks. Võimalikuks peeti vaid valla- ja maakonnaomavalitsuste ülesannete sätestamist seaduses, et valla- ja maakonnaomavalitsuse vahekorrad oleksid selged. Valitsuskomisjon soovitas juhinduda Preisi linnaseaduse eelnõust¹⁶⁹, milline võimalus oli arutlusel ka AK omavalitsuskomisjonis, kuid ei leidnud siis toetust. Valitsuskomisjoni hinnangul oli EOS eelnõu üle võetud üksikutest, ilma seoseta seadustest, osaliselt isegi muutmata kujul; osa sätestatud küsimusi kuulus lahendamisele vastava organi kodukorra raames, eelnõusse jättes tuleks aga neid kordamiste ja vasturääkivuste kõrvaldamiseks täiendada. Negatiivsena toodi esile omavalitsuste õiguste ja kohustuste liialt üksikasjalik määratlemine; riigivõimu vähene osakaal kohaliku halduse teostamisel; mitteotstarbekas ülesannete loetlemine olukorras, kus omavalitsuste ülesanded on riiklikega tihedalt seotud ning neid tuleb pidevalt juurde; eraldi linnaseaduse puudumine üldseaduse kõrval; vastuolud kehtiva seadusega; kogukonnaomavalitsuste liiga laialdased õigused; eelnõu koostamine asjatundmatute isikute poolt. Kokkuvõttes asuti seisukohale, et EOS eelnõu on valminud kiirustades, koostatud asjatundmatute isikute poolt ning niivõrd puudulikult kokku seatud, et seda omavalitsuse seaduse aluseks võtta pole võimalik. Peeti vajalikuks asuda uue eelnõu väljatöötamisele, kusjuures iga omavalitsusüksus saaks oma seaduse.¹⁷⁰

EOS eelnõu ei toetatud ka kohtuministeriumis, kus peeti vältimatuks eelnõu ümbertöötamist järgmistel põhjustel: rõhutati nii eelnõus sisalduvaid kogukonnaomavalitsuse liiga laialdasi õigusi (nt omavalitsuse õigus lahendada ka eravõlgade sissenõudmisi kahe eraisiku vahel) kui ka kogukonnaomavalitsuste õigust anda iseseisvalt välja sundmäärusi juhtudel, kui seadusel on mitmeid tõlgendusvõimalusi. Viimases nähti omavalitsuste õigust tegutseda iseseisvalt

¹⁶⁹ Vt käesoleva töö lk 28.

¹⁷⁰ Siseministeriumi Omavalitsusasjade Peavalitsus. Kiri Vabariigi Valitsusele. Tallinn. 19.mai 1921, nr 1741. - ERA, f 40, n 1, s 77, l-d 18-19.

oma tahte järgi, mitte seaduse alusel. Tauniti vallale, alevile ja linnale antud liigseid võimupiire, maakonnale osas aga väheseid võimalusi järelevalvet pidada ja valdades omavalitsuste ülesannete korraldamises kaasa rääkida.¹⁷¹ Siseministri poolt 10.juunil 1921.a valitsusele esitatud ettepaneku alusel võttis viimane omavalitsuse seaduse eelnõu väljatöötamise oma ülesandeks. Otsusest teatati samal päeval ka Riigikogu juhatusele.¹⁷² Sellega väljendati kogukonnakeskseks peetud EOS eelnõu ilmset kokkusobimatust 1920.a Põhiseadusega.

Valitsuse otsus leidis ka vastuväiteid. Ehkki EOS eelnõu sisaldas mitmeid riigivalitsemise ja omavalitsuse ühtlustamise tendentse ja teatud juhtudel ka järelevalvet omavalitsuste tegevuse otstarbekuse üle, osutus see üldjoontes vastuvõetavaks eelkõige seetõttu, et seadusandja pädevusse kuuluv kohaliku omavalitsuse välise korralduse normeerimine oleks andnud omavalitsustele konkreetse õigusliku aluse. Seetõttu pidas Eesti Vallasekretäride Selts (edaspidi: EVS) EOS eelnõu Eesti olude kohaselt kokku seatuks ning avaldas soovi, et Riigikogu võtaks eelnõu võimalikult kiiresti seadusena vastu.¹⁷³

Eraldi tuleks välja tuua EOS eelnõus sätestatud haldusterritoriaalse korralduse muutmise võimalust, kuna oli tegemist demokraatia printsiipe arvestava lahendusega ning autori hinnangul täidetud oli täidetud mitu õigusriigis kohustuslikku haldus- ja territoriaalse reformi eeldust: kohalik omavalitsus peab säilima nii sisulises kui ka vormilises tähenduses, s.o haldusterritoriaalse korralduse muutmise võimalus nähti ette püsiva omavalitsusüksuse liigi täiustamise eesmärgil; püstitati selge, avalikele huvidele vastav muudatuste eesmärk – muudatused nähti ette valla korralduse täiustamise eesmärgil tulenevalt omavalitsuse asjaajamise otstarbekusest; eesmärgi saavutamise vahendid olid sobivad ja kohaliku omavalitsuse iseseisvust ja kogukondlikku identiteeti võimalikult säästvad - ette nähti vaid vabatahtlikud lahendused ning kohalike elanike huvidega arvestamine.

Autori hinnangul arvestati EOS eelnõus mitmeid tänapäevaseid omavalitsusseaduse eesmärke ning võrreldes järgnevate reformikavadega oli see suhteliselt sisukas ja läbimõeldud. Nimetatud eelnõus arvestati ka omavalitsuste ajaloolise omapära ning tegeliku olukorraga. Pärast EOS eelnõu tagasilükkamist tekkis omavalitsuskorralduse alase seadusandluse uuendamisel seisak.

¹⁷¹ Kohtuministerium. Kiri Vabariigi Valitsusele. 30.mai 1921. - ERA, f 40, n 1, s 77, l 20.

¹⁷² Riigikogu omavalitsuse komisjoni kiri siseministeriumile. Tallinn. 12.märts 1921; Vabariigi Valitsuse otsus Eesti omavalitsuse seaduse eelnõu kohta. - ERA, f 40, n 1, s 77, l-d 14-24; Vabariigi Valitsus. Kiri siseministrile. Tallinn. 25.juuni 1921. - ERA, f 31, n 5, s 529, l 54.

¹⁷³ EVS. Kiri siseministrile. EVS peakoosolekul vastuvõetud resolutsioon omavalitsuse seaduse eelnõu kohta. Tallinn. 22.märts 1921 ja 13.-14.märts 1922. - ERA, f 40, n 1, s 77, l-d 11-12.

2.2. Vabariigi Valitsuse poolt 1922.aastal esitatud linna-, valla- ja maakonnaseaduse eelnõu

Valitsuse poolt 1921.a väljendatud seisukoht kohaliku halduse teostamisel riigivõimu osa suurendamiseks aitas kaasa tsentraliseerimise põhimõtte levikule valitsusringkondades ja leidis väljenduse järgnevas reformikavades. 10.juunil 1921.a asus Siseministeerium eesotsas minister K.Einbund (Eenpaluga) koostama uut omavalitsuse seaduse eelnõu. Eelnevalt sooviti selgitada välja Riigikogu enamuse seisukoht omavalitsusüksuste tasemete küsimuses. Kui AK omavalitsuskomisjon toetas linnakogukonnas üheastmelist süsteemi (linn), maakogukondades kaheastmelist süsteemi (vald (alev) ja maakond), siis Riigikogu Üleüldise, omavalitsuse ja rahaasjanduse komisjoni nõupidamisel 31.mail 1922.a¹⁷⁴ käsitleti nelja võimalikku alternatiivi.

a) **Kaheastmeline - maakonnad ja kihelkonnad, mis jagunevad administratiivringkondadeks – valdadeks**, kus antakse edasi kõik käsud ja kus kodanikud saaksid makse maksta.

Siseminister nimetas süsteemi eelistena arvatava odavuse, lisaks soodustab see haritlaste koondumist omavalitsusteenistusse ning võimaldab mastaapsete kultuuriülesannete täitmist.

Kava ei leidnud koosolekul toetust eelkõige järgmistel põhjustel:

- kihelkond ei täidaks oma otstarvet, olles ühest küljest liiga suur, teisest küljest liiga väike (A.Palvadre);
- uusi üksusi peeti kulukateks ning ei nõustunud väitega, et suuremad üksused edendavad haritlaste koondumist maale (J.Laidoner);
- omavalitsusüksuste piiride määramisel ei saa lähtuda üksnes elanike arvust, vaid arvestada tuleb ka geograafilise asukoha ja strateegiliste nõuetega (J.Laidoner);
- kihelkonna puhul jääb omavalitsus rahvast liiga kaugele (E.Birkenberg).¹⁷⁵

b) **Kolmeastmeline (maakonnad, kihelkonnad, vallad).**

Lahendust hinnati kalliks eelkõige valimistel asjaajamise keerukusega ja koosolekul rohkem käsitlemist ei leidnud. Ka kaasajal pole kolmeastmeline süsteem palju käsitlemist leidnud. Põhjamaade näitel eelistavad sotsiaal-demokraadid väidetavalt kolmetasandilist süsteemi tugeva riikliku halduse ja nõrkade regioonidega.¹⁷⁶ Kolme tasandi puhul ilmnebki eelkõige funktsioonide jagamise probleem.

¹⁷⁴ Riigikogu I koosseisu protokoll. - PRA, f 80, n 1, s 525, l-d 1-8.

¹⁷⁵ Kihelkondade kohta vt käesoleva töö lk 28.

¹⁷⁶ **H.Aalbu, K.Böhme, A.Uhlin.** Haldusreform. Argumendid ja väärtused. Nordregio 2008. Arvutivõrgus. Kättesaadav:

http://www.siseministeerium.ee/public/Haldusreform._Argumendid_ja_v_rtused_Nordregio_2008.pdf
30.05.2010

c) Üheastmeline – kihelkonnad ilma maakondade ja valdadeta.

Kihelkonda peeti maakondadel lasuvate suuremate ülesannete täitmiseks liiga väikeseks. Ministeerium ei suudaks suure arvu kihelkondadega asju ajada ja ühtlast omavalitsuspoliitikat läbi viia. Süsteem eeldas siseministri hinnangul ministeeriumi koosseisude suurendamist, kihelkond omavalitsusüksusena oleks jäänud ka rahvast kaugemale. Seisukoht, mille järgi tuleb omavalitsuse süsteemi loomisel arvestada tegelike nn tõmbekeskustega, kus asuvad postkontor, arstipunkt, apteek, koolid jne, kujunes hiljem haldusterritoriaalse reformi eesmärkides oluliseks aspektiks.¹⁷⁷ Tõmbekeskus ei ole teoreetiline üksus, seal asuvad ehitised, mida saavad omavalitsused kasutada. Maakonnavalitsused tuleks kaotada, esialgu võiksid need ajutiste üksustena jääda (A.Maramaa).

Seisukoht tõmbekeskuste kohta on väga aktuaalne ka kaasajal, tõmbekeskustega arvestamist peetakse üheks haldusreformi läbiviimise õnnestumise eelduseks.

d) Olemasolev kaheastmeline (maakonnad ja vallad).

Mitmed koosolekul viibinud Riigikogu liikmed soovisid küll kehtivas süsteemis mõningaid muudatusi (elanike alammäära kindlaksmääramine, valdade piiride muutmine), kuid kokkuvõttes leidis poolehoidu pakutud alternatiividest odavam ja otstarbekam kehtiv süsteem. Elujõulisteks tunnistati 2500-5000 elanikuga vallad, geograafilistest ja muudest huvidest lähtuvalt nähti võimalust eranditeks (A.Saar). Olemasolevaid maakondi peeti kohati liiga väikesteks, olukorra parandamise võimalusena nähti maakondade liitmist ja piirimuudatusi, kusjuures maakonna elanike arv peaks olema 80000-12000 (A.Saar). Võimalikuks peeti ka maakondade arvu vähendamist tulevikus, arvestades väikeste omavalitsusüksuste elujõuliseks muutumise tõenäosusega seoses rahvastiku tihenemise, jõukuse kasvu ja haridustaseme tõusuga. Välistati suure valla juhtimine auametina (J.Tõnisson) ning oldi veendunud, et demokraatlikud omavalitsused kujuneksid nii tollal kehtinud süsteemi järgi kui ka kihelkondade puhul bürookraatlikest kallimateks (A.Jürgenstein). Tollal ülekaalus olnud 2000-3000 elanikuga valdu peeti elujõulisteks ning toetati valdade ühinemisvabadust (O.Liigand). Valdade jagunemisest elanike arvu järgi 1922.a annab ülevaate käesoleva töö **lisa nr 17**.

31.mai 1922.a koosoleku resolutsioonis jõuti kokkuvõttes seisukohale, et olemasoleva omavalitsussüsteemi põhjalik muutmine pole vajalik. Omavalitsuste tegevust sooviti endistel alustel edasi arendada, revideerides vaid valdade ja maakondade piire ning sätestades nende ülesannete kindlama jaotuse. Viimane väljendus praktikas põhiliselt omavalitsustel riiklike ülesannete osa suurendamisega ilma vajalikke finantseerimisallikaid sätestamata. Lisaks kiideti heaks ettepanek täiendada omavalitsuse seaduseelnõu sihtasutustega, mille kaudu väiksemad üksused saaksid oma ülesandeid koos täita.

¹⁷⁷ Vt käesoleva töö lk 129.

Kaasajal pakutakse nii omavalitsusüksuste korralduse kui tasandite küsimuse lahendamiseks erinevaid võimalusi. Toetudes käsitletud lahenduste põhiseisukohtadele, ilmnevad mitmeidki sarnasused. Näiteks 2003.a aprillis regionaalminister J.Õunapuu poolt esitatud regionaalhalduse võimalike suundade¹⁷⁸ eesmärgiks oli suurendada regionaalpoliitika muutmise ning regionaalhalduse reformimise kaudu elukvaliteeti maal ning arendada regionaalpoliitikat EL struktuurifondide kontekstis,¹⁷⁹ avaliku halduse kolmest tasandist keerulisima probleemide lahendamine nähti ette samuti 4 erineva variandi kaudu. Nn funktsionaalse juhtimise tugevdamise mudel nägi ette riikliku territoriaalse juhtimise (maavanem ja maavalitsus) kaotamise. Maavanema ja maavalitsuse ülesanded jagataks ministeeriumide ja omavalitsuste vahel, sidudes omavalitsusüksused ja riigi kesktasandi omavahel vahetult, ilma vahetasandita. Mudel eeldab tugevate maakondlike omavalitsusliitude teket. Ministeeriumid teostaksid oma kohahaldusorganite kaudu võimu üle Eesti, tänased maavalitsuste osakonnad kujundataks vastavate ministeeriumide struktuuriüksusteks. Haruministeeriumide vastutusalasse kuuluks vastava valdkonna areng regioonis. Ehkki esitatud mudel ei soodusta riigi võimalikult ühtlast sotsiaalmajanduslikku arengut, peeti seda sobilikuks Tallinna linnale seoses 2002.a. sügisel Riigikogule esitatud eelnõuga, mis nägi ette linna üle järelevalve korraldamise ministeeriumides, mitte maavanema kaudu.¹⁸⁰

J.Õunapuu 4-variandilisest kavast teine toetas kahetasandilist omavalitsust (teatud sarnasus omaaegsele kavale **d**)¹⁸¹. Kõige demokraatlikumaks regionaalse juhtimise viisiks peetud kahetasandilise omavalitsussüsteemi mudelit toetab nii Euroopa kui ka põhjamaade kogemus. Kui Riigikogu Üleüldise, omavalitsuse ja rahaasjanduse komisjoni nõupidamisel 31.mail 1922.a peeti mudeli põhitugevuseks otstarbekust ja odavust, siis kaasajal rõhutatakse eelkõige rahva poolt otse valitava volikogu mandaati otsuste tegemiseks maakonna nimel ning piisavat kaasfinantseerimise võimalust EL-ga seonduvates projektides. Regionaaltasandi omavalitsus saab tegeleda tervet maakonda hõlmavate küsimustega, mis on oma laadilt omavalitsuslikud, mida omavalitsustel eraldivõetuna pole võimalik täita või mida on ka omavalitsuste koostöös keeruline täita. Kahetasandilise süsteemi puhul planeeritakse maakonnatasandile jätta nii

¹⁷⁸ Regionaalhalduse suunad. Koostaja regionaalminister J.Õunapuu. 2003. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.siseministeerium.ee/6226/?highlight=regionaalhalduse.reform> 30.05.2010 – Edaspidi: Regionaalhalduse suunad ... (2003).

¹⁷⁹ VV poolt 13.detsembril 1994.a heakskiidetud regionaalpoliitika kontseptsiooni p 1 alusel on avaliku võimu kohustuseks luua regionaalpoliitika kaudu riigi kõigis piirkondades arengueeldused ning tasakaalustada sotsiaalmajanduslikku arengut, lähtudes piirkondade ja riigi kui terviku huvidest.; 1999.a valitsuse poolt heakskiidetud Eesti regionaalhalduse strateegia käsitleb rahvusliku regionaalpoliitika arendamise põhiaspekte, s.h piiriülest regionaalpoliitikat.

¹⁸⁰ **S.Mäeltsemees.** Regionaalne haldus. Mõned arvamused minister Jaan Õunapuu pakutud nelja regionaalhalduse mudeli kohta ning lisaks veel üks mudel. *Sine anno*. (Käskiri käesoleva töö autori valduses).- Edaspidi: **S.Mäeltsemees.** Regionaalne haldus ... (*Sine anno*).

¹⁸¹ Vt käesoleva töö lk 51.

omavalitsusliidud kui ka vajalikud riikliku halduse struktuurid. Kava põhipuuduseks peetakse mitteamvestamist valdade ja linnade erineva haldussuutlikkusega.¹⁸² Kahetasandilise omavalitsusega probleemide lahendamise võimalus võib olla illusoorne tulenevalt funktsioonide ja raha jaotusest kui omavalitsuste ja riigi vahel senilahendamata probleemist, millele käsitletava mudeli puhul lisanduks veel funktsioonide ja raha jaotus omavalitsuse kahe tasandi vahel, mida kinnitavad ka taolise mudeliga riikide (nt Rootsi ja Taani) kogemused. Mudelit peetakse ka kulukamaks.¹⁸³ Valitsuse 2000.a haldusreformi programmis seostati teise tasandi omavalitsuse probleeme põhiliselt funktsioonide osalise kattumisega esimese ja teise tasandi omavalitsuste osas ning võimaliku rivaliteediga kahe omavalitsuse taseme vahel, millele lisandub süsteemi kallinemise võimalus maksumaksjale.¹⁸⁴ Kuid juba 1922.a märgiti, et demokraatlik omavalitsus kujuneb igal juhul bürokraatlikust kallimaks. Demokraatliku omavalitsuse puhul ei saa rakendada üksnes utilitaarset kulude minimeerimise printsiipi, pigem tuleks lähtuda kvaliteedi maksimeerimise printsiibist. Tuginedes kvaliteedi mõõtmisele rahva heaolu kaudu, sisaldab see endas peamisena eelkõige avalikku haldusesse erasektori (ja turumehhanismide) kaasamisega seonduvat nn *value for money* parameetrit. Tasakaalupunkti leidmine *value for money* skaalal (kas odavat ja kehva või kallist ja head) on poliitilise otsustuse küsimus. Otsustades odava ja sedavõrd kehvema kasuks tuleb selgelt sätestada, kas kodanik võib täiendada raha eest taotleda ka paremat kvaliteeti. Avaliku halduse kvaliteedi tagamiseks ei peeta üldjuhul siiski võimalikuks vaid konkurentsil põhinevate turumehhanismide rakendamist, kuivõrd avaliku halduse teenus peab olema nn universaalne teenus (igale soovijale samas kvaliteedis teenus), mille rakendamiseks peab eelnevalt olema seadusandlikult tagatud tingimused universaalsuse tagamiseks.¹⁸⁵ Käesoleval ajal täheldatakse riigist ja majandusest neoliberaalsel arusaamal põhineva uue haldusjuhtimise (*New Public Management*) taandumist uus-weberiaanliku riigi (*Neo-Weberian State*) mudeli ees.¹⁸⁶ Nii 1922.a kui ka 2003.aastal esitatud kavadeist nähtub esimesena märkimisväärne puudujääk omavalitsuse/regionaalse tasandi ja keskvõimu suhete käsitlemisel (käsitletakse ebapiisavalt või ei käsitleta üldse). Samuti võib esile tuua teisi olulisi vajakajäämisi:

1. piiride muutmise läbiviimine vabatahtlikult või sundkorras.

Esimese võimalusena võib administratiivpiiride muutmine toimuda vabatahtlikult, omavalitsuste enda algatusel, milline lahendus leidis toetust 31.mai 1922.a koosolekul. Vabatahtlikud ühinemised, olles aeganõudvad, ei pruugi riigi seisukohalt vaadatuna pakkuda

¹⁸² S.Lääne jt. Regionaalhalduse ... (2003), lk 3.

¹⁸³ S.Mäeltsemees. Regionaalne haldus ... (*Sine anno*).

¹⁸⁴ VV haldusreformi programm ... (2000).

¹⁸⁵ J.Aaviksoo. Avaliku halduse kvaliteet. Ettekande teesid 20.05.1998 seminaril Eesti haldusreformi sõlmprobleemid. Tartu, 1998. (Käsikiri käesoleva töö autori valduses).

¹⁸⁶ Vt lähemalt: W.Drechler. Uus haldusjuhtimine ...

optimaalset lahendust. Alternatiivne võimalus on administratiivpiiride muutmine radikaalse haldusreformi käigus, millisel juhul rakendatakse piirimuudatuse alustena kokkulepitud kriteeriume ning osapoolte nõusoleku vajadus pole nõutav. Viimane ei välistaks konsultatiivset rahvaküsitlust. Ehkki riigi seisukohalt tundub optimaalsemana sundliitmine, tuleb alati arvestada laia avalikkuse ning kohapealsete ametnike ja elanike vähese toetusega või hoopis vastuseisuga sunniviisilisele liitmisele, mis võib kokkuvõttes kujuneda reformi läbiviimisel märkimisväärseks takistuseks. Kaasajal juhitakse üha enam tähelepanu asjaolule, et haldusreformi edukaks planeerimiseks tuleb arvestada selle tegelike elluviimise võimalustega. Kava elluviimise analüüs peab olema küllalt tehnilisel tasemel koos võimaluste, riskide ja ressursside hindamisega. Samuti soovitatakse juba reformi kavandamise alguses planeerimisse kaasata reformi ideoloogia kandjaid selle elluviimise tasandil, nn reformi agente, kes ideaalis võiksid omada olulisi positsioone riigiasutuses.¹⁸⁷

2. Pädevuse täpsem jaotus valla (linna) ja maakonna vahel, mis on loodava süsteemi tegeliku toimimise eelduseks.

Riigi ja omavalitsuste vahel võimu ebaselge piiritlemine võimaldas seadusandlusel tungida omavalitsuste võimkonda, tekitades segadust omavalitsuste ja riigi kompetentsis. S.von Csekey on klassifitseerinud selle omavalitsuste ühe põhiprobleemina,¹⁸⁸ mille lahendamiseks on eelkõige nõutav riigihaldussüsteemi funktsioonide täpne eristamine omavalitsuse võimkonda kuuluvatest, sh kohalikest ülesannetest. Viimase puudumine kujunes kokkuvõttes omavalitsuste õiguste kitsendamise oluliseks mõjuriks. Pöörates ebapiisavalt tähelepanu omavalitsuste arendamisele, minnakse vastuoluliselt deentralisatsiooni- ja subsidiaarsuspõhimõttele. Nii seadusandluses kui ka poliitikas avaldus üha tugevamini tsentralistlik tendents.

Valitsuse ettepanekutes domineeris seadusandja tahe asuda reguleerima kohaliku omavalitsuse sisemise korralduse reguleerimisalasse kuuluvaid küsimusi. EOK-s ja EOS eelnõus väljendus pigem avarama tegevusruumi nõue administratiiv-, majanduse, hariduse ja muul alal. Nimetatud kavasid hinnates ei saa Eesti omavalitsuste arenguloos mingil juhul välistada kohalikes asjades kohaliku omavalitsuse autonoomsust tunnistava dualismiteooria rakendamise soovi. Nimetatud teooria ei eira, vaid tunnistab kohaliku omavalitsuse autonoomsust, tema iseseisvust, kuid üksnes kohalikes asjades. Kui aga omavalitsused täidavad riigihaldussüsteemi funktsioone, siis väljuvad nad kohalike huvide sfäärist ning tegutsevad riigihaldussüsteemi instrumendina.¹⁸⁹

¹⁸⁷ **T.Randma, T.Annus.** Haldusreformi müüdid. – Riigikogu Toimetised. 2/2000, lk 139.

¹⁸⁸ **Csekey, S. von.** Omavalitsuste reform Eestis. Tartu. 1932, lk 6-7.

¹⁸⁹ **A.Allmann.** Kohaliku omavalitsuse ...(1999), lk 53.

Riigikogu Üleüldise, omavalitsuse ja rahaasjanduse komisjoni 31.mai 1922.a nõupidamise käigus jäid lahendamata sellised olulised küsimused nagu riigi, regionaalse omavalitsuse ja esmatasandi kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotus ning riikliku järelevalve korralduse küsimused. Komisjoni liikmed olid seisukohal, et omavalitsuste ülesannete osas peab olema kindlam jaotus, konkreetsemaid ettepanekuid ei esitatud. Vastavalt EKOH-is sisalduvatele põhimõtetele on nii selguse kui ka õigusliku kindluse huvides, et kohaliku omavalitsuse põhiülesanded ei oleks neile määratud *ad hoc*, vaid neid peaks sisaldama ka seadusandlus. Omavalitsuse reguleerimis- ja haldusalasse kuuluvate küsimuste jaotust on praktikas väga keeruline määratleda, sest tegelikkuses on enamikel küsimustel nii kohalik kui ka riiklik mõju ja vastutus nende eest võib riigiti ja eri aegadel erineda ja võib olla isegi jaotatud erinevate haldustasandite vahel.¹⁹⁰ Regionaalsel tasandil põimuvad nii territoriaalse kui ka harulise juhtimise vormis esinev riiklik juhtimine ja omavalitsuslik juhtimine. Kohaliku omavalitsuse ülesannete määramisel, kus ühelt poolt ilmneb seotus riigiga ja teisalt tsiviilühiskonnaga, on kalduvus ühele või teisel poole seatud sõltuvusse seadusest tulenevate ja enesekorraldamisega seonduvate ülesannete vahekorrast.¹⁹¹ Regionaalse omavalitsuse tugevdamine ei tohiks pärssida valdade ja linnade endi omavalitsuslikku juhtimist, seega omavalitsussüsteemi ja selle arenguperspektiive. Subsidiaarsusprintsipi arvestades ei tohiks haldussuutlikud vallad ja linnad anda nende poolt täidetavaid omavalitsuslikke ülesandeid maakonna tasandile.¹⁹² Eeltoodust tuleneb eelkõige kohalikku piirkonda ületavate ülesannete täitmise iseloomust ja majandusliku efektiivsuse põhimõttest tulenev omavalitsuse üksuste koostöö vajadus.

3. Sihtühistud ja omavalitsusliitude koostöö.

Valitsuse eelnõu sooviti täiendada ka omavalitsuste sihtühisustega, võimaldamaks väiksematel üksustel ülesannete efektiivsemaks täitmiseks liituda. 1921.a tõusetus kõikidele omavalitsustele ühtse sihtühisuste seaduse eelnõu koostamise vajadus, kuid määratlemata jäid omavalitsuste koostöö edasiarendamise konkreetsemad seisukohad. Võrdluseks: valitsuse 2000.a haldusreformi programmis käsitleti omavalitsuste vabatahtlike liitude küsimust regionaalse ulatusega teenuste osutamise efektiivsuse tagamise huvides põhimõttel, et ühiselt finantseeritava teenuse tarbija eest maksab elukohajärgne omavalitsus. Vaatamata moodsale ja progressiivsele lähenemisele, mis võimaldab teoreetiliselt ületada kogukondliku iseotsustamise ja efektiivsuse vastandlikkuse dilemma, peeti sellise süsteemi töölerakendamist ebavõrdsete omavalitsuste puhul raskeks ülesandeks. Süsteem nõudis konsensuslike kokkulepete saavutamist ega osutunud seetõttu olukorra muutustele reageerimise osas piisavalt paindlikuks. Eelkõige peeti ebapiisavaks väiksemate omavalitsuste

¹⁹⁰ EKOH selgitav ... (2000), art 4 § 1 komm; art 3 § 1 komm.

¹⁹¹ A.Allmann. Kohaliku omavalitsuse ... (1999), lk 17.

¹⁹² S.Lääne jt. Regionaalhalduse ... (2003), lk 2-3.

lābirāākimispositsiooni suuremate suhtes, tagamaks oma elanikele õiglast juurdepääsu teenustele. Lahenduseks ei olnud ka seadusega "pealesunnitud" omavalitsuste koostöö avalik-õigusliku ühisomavalitsuse vormis, mis võib kaotada omavalitsuste vahelise vabatahtliku koostöö plussid nii demokraatia kui ka efektiivsuse seisukohalt. Peeti võimalikuks, et viimane lahendus võib osutuda nii kulude kui demokraatia seisukohast halvemaks teise tasandi omavalitsuse ideest. Haldusreformi Komitee ei pidanud 2000.aastal avalik-õiguslike omavalitsusliitude loomist otstarbekaks, sest sellega kaasneks topeltstruktuuride tekkimine ja liitude sõltuvus keskvõimust.¹⁹³ 2.-3.septembril 2003.a Toilas toimunud konverentsi „Regionaalhalduse reform Eestis“ lõppotsus nägi ette regionaalse omavalitsuse arendamise kohalike omavalitsuste maakondliku koostöö – omavalitsusliitude – kvalitatiivse edasiarendamise teel. Esitati ka koostöö soodustamist ja ülesannete efektiivsemat teostamist soodustavad ülesanded: omavalitsuste koostöö koordineerimine, informatsiooni kogumine ja vahetamine, ühishangete korraldamine erinevates valdkondades, valdkonnaspetsialistide täienduskoolitused, ühisprojektid, IT areng ja korrashoid ning väliskoostöö koordineerimine ja korraldamine.¹⁹⁴

Omavalitsusüksuste õigus arendada omavahelist koostööd kindlustab nende staatust, on nii valdade ja linnade endi kui ka riigi huvides ning seda kaitseb kaasajal PS. Omavalitsusüksuste koostöö suhtes kehtib seaduslikkuse nõue. Riigisisese koostöö objektiks võivad seaduse raames olla nii kohaliku elu küsimused (s.t omavalitsusüksuste koostöö PS § 159 alusel) kui ka riiklikud ülesanded.¹⁹⁵ Viimastel aastatel on praktikas üheks põhiliseks omavalitsusüksuste koostöö vormiks kujunenud just omavalitsusliidud. Samas on omavalitsusi, kelle jaoks omavalitsusliidud pole aktsepteeritav lahendus liidule eraldatud rahaliste vahendite kasutamise läbipaistmatuse tõttu.¹⁹⁶ Ehkki omavalitsuste koostöö osas tuleks eelistada vabatahtlikke lahendusi, on poolehoidu avaldatud ka maakogule kui omavalitsusüksuste kohustusliku koostöö vormile tulenevalt PS §-st 154 ja §-st 160.¹⁹⁷ Omavalitsusliitudele alternatiivsed võimalused on KOKS §-ist 62 tulenev õigus tegutseda ühiselt ning volituste andmine lepingu alusel mõnele teisele omavalitsusüksusele, mis eeldavad asjaomaste volikogude sellekohaseid otsuseid ja halduslepingu(te) sõlmimist.¹⁹⁸ 2003.a Toila konverentsil tunnustati põhimõtet arendada praeguste omavalitsusliitude süsteemi edasi

¹⁹³ VV haldusreformi programm ... (2000).

¹⁹⁴ Konverents „Regionaalhalduse ... (2003).

¹⁹⁵ EV põhiseadus ... (2008), § 159, komm 1.

¹⁹⁶ Nt Pärnumaa Omavalitsuste Liidust “kadus” aastatel 1999-2002 raamatupidaja süü läbi 700000 krooni, ilma, et see oleks kohe ilmsiks tulnud.

¹⁹⁷ S.Lääne jt. Regionaalhalduse ... (2003), lk 6.

¹⁹⁸ EV põhiseadus ... (2008), § 159, komm 4 ja 5.

ühisomavalitsuseks, kus kõiki maakonna omavalitsusi hakkaksid maakonna esindusorganid esindama enda määratud volikogu saadikud.¹⁹⁹

2000.a haldusreformi programmis tuuakse mastaabiefekti ja maakondliku majanduslik-kultuurilise identiteedi ning kogukondliku demokraatia samaaegseks arvestamiseks välja kaks reformi alternatiivi:

1. omavalitsuste liitumine maakondlikuks omavalitsuseks koos kogukondliku demokraatia mehhanismide tugevdamisega, tagades kohaliku identiteedi arvestamise ja demokraatliku iseotsustamise mehhanismide toimimise maakondliku omavalitsuse "siseasjana", subsidiaarsusprintsipi "vabatahtlik-sunniviisilise" järgimise kaudu;
2. paindlikumaks, demokraatlikumaks ning teoreetiliselt ka efektiivsemaks lahenduseks peetud omavalitsuste liitumine eelmise alternatiiviga võrreldes oluliselt väiksemas ulatuses eesmärgiga luua vabatahtlikuks koostööks senisest võrdsemate läbirääkimispositsioonidega omavalitsused, millisel juhul saavutatakse teenuste osutamise mastaabiefektist tulenev efektiivsus maakondlikul või isegi maakonna piire ületaval tasemel vabatahtlike omavalitsusliitude parema töö kaudu ning parandatakse väiksemate valdade haldussuutlikust nende ülesannete osas, mille täitmine koostöös teiste omavalitsustega pole võimalik, soovitatav või otstarbekas.²⁰⁰

J.Õunapuu poolt ühe variandina välja pakutud nn kombineeritud mudel nägi ette olemuselt omavalitsuslike funktsioonide (nt: hariduse ja kultuuri valdkonna korraldamine; keskkonnavalase tegevuse korraldamine; regionaalse arengu ja planeerimise alased ülesanded; ühistransport) üleandmise maakondlikule omavalitsusliidule. Jaotusega riiklikuks regionaalhalduseks (maavanem ja tema valitsemisala + eraldiseisvad kohahaldusüksused) ja omavalitsuslikuks regionaalhalduseks (maakondlik omavalitsusliit) loodaks üks täiendav riikliku regionaalse juhtimise tasand (regioon), milles maakond jääks nii omavalitsusliku kui ka riikliku juhtimise üksuseks. Viimast on võimalik ka välistada selliselt, et regioon oleks riikliku regionaalse juhtimise tasand, maakond jääks aga omavalitsusliku juhtimise (omavalitsusüksuste koostöö) tasandiks.²⁰¹

2003.a esitatud regionaalhalduse 4-variandiline kava takerdus, sest koalitsioon ei suutnud tõenäoliselt nii tulenevalt kavade puudulikkusest kui ka poliitilisest tahtmatusest kujundada ühtset seisukohta regionaalhalduse arengu, maakondade ja maavanemate edaspidise rolli suhtes. Lennukad reformiplaanid kulmineerusid kehtiva Vabariigi Valitsuse seaduse²⁰² alusel maavanemate ametisse nimetamisega, võimaldades sellega maakondades reformiootuses

¹⁹⁹ Konverents „Regionaalhalduse ... (2003).

²⁰⁰ VV haldusreformi programm ... (2000).

²⁰¹ S.Mäeltsemees. Regionaalne haldus ... (*Sine anno*).

²⁰² RT I 1995, 94, 1628; 12.05.2010, 19, 101.

veelgi nõrgenenud territoriaalset juhtimist mingil määral taastada. Regionaalse omavalitsuse rakendamine on idee tasandil praktikas toetust leidnud põhiliselt ülesannete osas, mis eeldavad valla või linna piire ületavat koostööd või milliseid on ühiselt otstarbekam täita.²⁰³ Vastavalt 2009.a valdade ja linnade päevadel regionaalhalduse teemabloki kokkuvõttele taotleb Eesti Omavalitsusliitude Ühendus maakonna muutmist omavalitsuste avalik-õiguslikuks koostööpiirkonnaks ning maakondlike omavalitsusliitude positsiooni tugevdamist.²⁰⁴ Eesti Omavalitsusliitude Ühenduse poolt 2009.a väljatöötatud regionaalhalduse ümberkorraldamiseks eesmärkideks on demokraatlike otsustusmehhanismide loomine maakondlikul tasandil, maakonna arengu ühtne toimimine ja tagamine ning selgem jaotus riiklike ja omavalitsuslike funktsioonide vahel. Maakondade juhtimist nähakse omavalitsusliidus läbi mudeli, millega välditakse või leevendatakse omavalitsuse erihuvide domineerimist maakonna ühishuvide üle, viies maakonnaliidu juhtimise üle poliitilistele alustele (liidu üldkoosoleku kohad jaotatakse samas proportsioonis volikogu kohtade summaarse jaotusega), diferentseerides suurte ja väikeste omavalitsuste häälte hulka või minnes otsevalimistele. Maakondlike omavalitsuslike funktsioonide täitmist võiks ühenduse hinnangul rahastada maakondliku omavalitsusliidu autonoomsest tulubaasist, mille kujunemine on esialgu veel arutelu teema.²⁰⁵

2.2.1. Linnaseaduse eelnõu

Siseminister esitas **linnaseaduse eelnõu** (edaspidi LS eelnõu)²⁰⁶ ning linnavolikogude valimisseaduse eelnõu valitsusele 6.märtsil 1922.a. LS eelnõu väljatöötamise põhjustasid asjaolud, mis kujunesid uute seaduseelnõude väljatöötamise aluseks kogu töös vaadeldaval perioodil.

1. Omavalitsuste korraldust normeerivad seadusi oli palju ja need esinesid laialipillatud kujul. Uute seaduste rakendussätteid ei loetlenud kehtetuks muudetud seadusi või vastavaid paragrahve, mille tulemusel muutus kehtivates õigusaktides orienteerumine keeruliseks.
2. Kehtivad seadused ei vastanud enam muutunud majanduslikule ja poliitilisele olukorrale (nt aleviseadus oli mõeldud suuremate asunduste jaoks kui seda olid Eesti alevid).

²⁰³ S.Lääne jt. Regionaalhalduse ... (2003), lk 3.

²⁰⁴ Linnade ja valdade päevad. Teemabloki „Regionaalne haldus“ kokkuvõte. 18.veebruar 2009. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.ell.ee/failid/LVP2009/07_LVP_2009_Reg_haldus_kokkuvotex.pdf 30.05.2010 - Edaspidi: Linnade ja valdade päevad... (2009).

²⁰⁵ Linnade ja valdade päevad... (2009).

²⁰⁶ Siseministri poolt Vabariigi Valitsusele 6.märtsil 1922.a esitatud linnaseaduse seletuskiri ja eelnõu. – ERA, f 31, n 3, s 2572, l-d 2 - 35.

3. Maakonnaomavalitsused loodi 30.märtsi 1917.a määrusega, mis koos Rakendusmääruse ja Rakendusmääruse Lisaga olid oma loomult ajutised määrused ega suutnud reguleerida maakonnaomavalitsuse tegevust.

Omavalitsusüksustele ühise seaduse või kõigile eriseaduste andmise küsimuses toetuti valitsuskomisjoni 1921.a seisukohale²⁰⁷, et kõigile üksustele identsete normide loomine on mõeldamatu, vastavad erisätted omavalitsusseaduses poleks aga vastanud ühise seaduse mõttele. Ühise seaduse küsimus kujunes tehnilise otstarbekuse küsimuseks, sest Eesti oludele vastavalt polnud maa ja linn olustiku poolest täielikult sarnased, maa- ja linnaomavalitsuste peamine erinevus avaldus elanike arvus. Otstarbekaks tunnistati omavalitsusüksustele ülesehituselt sarnaste eri seaduste kehtestamine, mis peaksid andma hetkeolukorrast selge ülevaate ning olema kergesti käsitletavad. Nimetatud tendentsid on olulised ka tänapäeval. Kaasaja praktikas on tõendatud, et lihtsustatud omavalitsusstruktuur ei suuda hõlmata ega kanda kujunenud erinevuste mitmekesisust. Erinedes täidetavate funktsioonide sisu, mahu ning tähtsuse poolest, paiknevad omavalitsusüksused võrdsete õiguste ja kohustustega ühel ja samal struktuuritasandil, ehkki tegelikult ilmneb erinevusi juba erineva suurusega valdade tasandil.²⁰⁸

Analoogiliselt EOS eelnõule määratleti linnaomavalitsuse üksus avalik-õigusliku ühendusena, s.o juriidilise isikuna (LS eelnõu § 1). Nii antud eelnõus kui ka järgnevates käsitleti omavalitsusi riigiasutustena, nende ülesanded olid riigi ülesannetega seotud ning aitasid kaasa riigi arengule. Eristati omavalitsust laiemas ja kitsamas mõttes. Laiemas mõttes viidi riiklikud ülesanded täide omavalitsuse ametnike poolt, kitsamas mõttes võisid omavalitsused oma ülesannete üle iseseisvalt otsustada ja otsuseid täita, olles oma tegevuses kitsendatud järelevalveasutuse tegevuse kaudu seaduses sätestatud määral. Omavalitsuse ülesannete loetlemist analoogselt Venemaa seadusele ei peetud seoses riigi ülesannete pideva kasvuga vajalikuks. Vastavalt LS eelnõu §-le 13 kuulusid linnaomavalitsuse kompetentsi

1. linna oma ülesanded, mille lahendamisel oli linn vaba järelevalveasutuse juhtnööridest ja ettekirjutustest:

- seadustega linnadele ilma kitsendusteta antud ülesanded;
- ülesanded, mis seaduste järgi teiste asutuste võimkonda ei kuulu ning
- ülesanded, mille linnad on vabatahtlikult oma korraldada võtnud, s.t kohaliku elu küsimused kaasaja mõttes;

2. ülesanded, mis seadusega linnale kui riigivõimu teostajale sellekohaste juhtnööride järgi täitmiseks antakse.

²⁰⁷ Vt käesoleva töö lk 48.

²⁰⁸ **A.Allmann.** Kohaliku omavalitsuse ...(1999), lk 78-79.

Selline ülesannete määratlus vastab hästi KOKS § 6 lõigetes 3 ja 4 sätestatule, mille järgi lisaks KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2 toodule²⁰⁹ otsustab ja korraldab omavalitsusüksus neid kohaliku elu küsimusi mis on talle pandud teiste seadustega; mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada (lg 3) ning täidab riiklikke kohustusi, mis on talle pandud seadusega või mis tulenevad selleks volitatud riigiorani ja antud volikogu vahelisest lepingust (lg 4). Eraldi rõhutati selliseid linnaomavalitsuse õigusi nagu linnavaranduste valitsemine, asutuste ja ettevõtete käivitamine ja ülalpidamine, sundmääruste väljaandmine (valdkondi loetlemata), laenude võtmine ja ülesannete täitmine ühiselt.

Linnaomavalitsuse organitena sätestati linnavolikogu ja kollegiaalne linnavalitsus. Erinevalt EOS eelnõust pikendati LS eelnõus linnavolikogu volitusi aasta võrra. Linnavolikogu valiti 4 aastaks üldisel, ühetaolisel, otsesel ja salajasel hääletamisel proportsionaalsuse põhimõtte alusel (§ 26). Volikogu valimist reguleeris eraldi esitatud linnavolikogu valimisseaduse eelnõu. Linnavolikogu liikmete arvu määramise aluseks oli linnaelanike arv. Elanike arvust lähtuti hiljem ka valla- ja maakonnavolikogu liikmete arvu määramisel.

Ehkki volikogu liikmeks olemine oli auamet, oli volikogu liikmetel analoogselt KOKS-is sätestatule²¹⁰ õigus koosolekule ilmumise ja tekkinud kulude ja saamata jäänud päevateenistuse kompenseerimisele. Ka linnavolikogu valimist reguleerivad sätted sarnanevad kehtiva õiguse kohaliku omavalitsuse volikogu valimise regulatsioonile (KOVVS § 7 lg 2).

Linnavolikogu kutsus kokku ja koosolekuid juhatas volikogu liikmete hulgast valitud esimees (§ 29), volikogu kokkukutsumise viis määratleti volikogu kodukorras (§ 30). Linnavolikogu pädevuse küsimus reguleeriti *Schlesvig-Holsteini* linnaseaduses sätestatud linnavolikogu ja magistraadi vahekorra eeskujul. Linnavolikogu ülesannete üksikasjalikust loetlemisest loobuti, volikogu võis otsustada kõiki linna ülesannete hulka kuuluvaid küsimusi, mis kõnealuse seaduse või teiste seaduste või volikogu määruse alusel ei kuulunud linnavalitsuse pädevusse (§ 45). Seega olid volikogu ainupädevusse kuuluvad küsimused seaduses kindlaks määramata. Linnavolikogu võis anda välja määrusi seaduste alusel või seaduses reguleerimata valdkondades (§ 17), võtta oma ülesannete täitmisel tekkivate kulude katteks elanikelt makse

²⁰⁹ KOKS § 6 lg 1 alusel on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas sotsiaalse ja teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, territoriaalplaneerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvialakoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest.

²¹⁰ KOKS § 17 lõike 3 alusel on volikogul õigus maksta oma liikmetele hüvitust volikogu ülesannete täitmisel tehtud kulutuste ning põhitöökohal saamata jäänud töötasu eest volikogu kehtestatud määras ja korras.

ja panna peale koormisi seaduses määratud piirides ja korras (§ 19) ning võtta laenu (§ 20). Ette nähti linnade ühistegevus nii kokkulepete alusel kui ka liitude kaudu (§ 21).

Linnavalitsus määratleti linna täidesaatva ehk valitsemisorganina (§ 47-64). Uudsenäht ei ühtlustatud enam linnapea ja linnavalitsuse liikmete ning linnavolikogu volituste aega. Linnavalitsuse volitused kestsid 8 aastat, kusjuures pooled linnavalitsuse liikmed kuulusid iga nelja aasta järel ümbervalimisele (§ 48).

Riiklikud ülesanded kuulusid linnapea pädevusse, kui seadus selleks muud ametikohta ette ei näinud. Selliste ülesannete täitmisel kuulus linnapea riiklike asutuste kontrolli alla. Linnavolikogu võis riiklikesse ülesannetesse sekkuda vaid juhul, kui nende täitmine linnalt kulutusi nõudis. Viimasel juhul pidi linnapea küsima volikogu nõusolekut, mis eelnõus sätestatud linnavalitsuse õigusi arvestades oli tegelikult formaalne säte.

LS eelnõu järgi kontrollis linnavalitsus linnavolikogu ja linnapea linnavalitsust. LS eelnõu seletuskirjas põhjendatakse seda järgmiselt: “Tegelik elu on näidanud, et linnavolikogus, parteiliste õerumiste ja seaduste puuduliku tundmise tõttu, sagedasti otsuseid vastuvõetakse, mis maksvaid seaduse määrusi rikuvad ja mis riigi hääkäekäiguga ning linna huvidega mitte alati kooskõlas ei seisa. Vähemal määral näeme seda ka linnavalitsuse otsuste juures”.²¹¹ Nt oli linnavalitsusel volikogu õigusvastaste otsuste peatamise õigus. Kui volikogu jäi otsuse juurde, pidi linnavalitsus pöörduma kohtusse (§ 56). Riigi ja linna huvidega vastuolus olevad volikogu otsused anti analoogselt õigusvastaste otsustega tagasi uueks otsustamiseks. Kui volikogu jäi otsuse juurde, võis linnavalitsus selle täitmisest loobuda ning pöörduda asjas lõplikku otsustusõigust omava siseministeeriumi juures asuva Omavalitsuse Asjade Nõukogu (edaspidi: OAN) poole (§§ 57 ja 90). Linnapeal olid analoogsed õigused ja kohustused linnavalitsuse otsuste suhtes (§ 58). Linnavalitsus võis määrata omavalitsuse nimetatud ametnikele distsiplinaarkaristusi (§ 65-69).

Suhtekorraldus keskvoimuga oligi reguleeritud eelkõige riikliku järelevalveasutuse tegevuse kaudu. LS eelnõu §§ 81-88 alusel oli järelevalve linnade üle riigivõimu käes. OAN kaudu viis riik täide ühe osa omavalitsuse asjade ülesannetest. OAN koosseisu kuulus esimees (siseminister) ning üheksa valitavat liiget: 2 Riigikogu, 2 valitsuse (üks rahaministeeriumi ja teine kohtuministeeriumi esindaja), 2 ELL, 2 EML ja 1 alevite esindaja. Seaduslikus korras moodustatud liitude puudumise korral nähti ette linnade, maakondade ja alevite esindajate valimine vastava kogukonnavalitsuse poolt, igal kogukonnavalitsusel oli õigus valida ainult üks esindaja. OAN astus tegevusse, kui omavalitsus või järelevalveasutus nõudis teatud küsimuses seisukohavõttu. Küsimusi otsustati otstarbekuse, kasulikkuse ja omavalitsuse

²¹¹ Siseministri poolt Vabariigi Valitsusele 6.märtsil 1922.a esitatud linnaseaduse seletuskiri. – ERA, f 31, n 3, s 2572, l 12

huvide õiglase lahendamise seisukohalt. Võimalust anda küsimuse lahendamine kohtu pädevusse ei peetud otstarbekaks, leides: “Et kohtud sarnaseid asju otsustada võiksid, ei ole kahtlust, kuid enam kompetent neid otsustama oleks asutus, kelle liikmed juba algusest peale selleks kui vilunud asjale lähemal seisvad isikud väljavalitud on”.²¹² OAN-le allus lisaks LS eelnõus sätestatud küsimustele ka maakonnaomavalitsuse seaduse eelnõus sätestatu. Vallaomavalitsusi puudutavaid küsimusi LS eelnõus OAN-le alluvatena ei käsitletud, sest need tuli vastavas omavalitsuse seaduse eelnõus esmalt täpsustada.

Kui tollal kehtinud seaduse järgi saadeti järelevalveasutusele läbivaatamiseks kõik linnavolikogu protokollid, linnavalitsuse otsuseid järelevalveasutusele aga ei saadetud, siis LS eelnõu § 84 alusel järgi kuulusid sisuliselt otstarbekuse järelevalve alla sundmäärused ning maksude küsimustes antud määrused ja otsused; linnavara valitsemise kohta antud määrustest kõrvalekaldumine; laenud; linnale vastutuse ja garantiide võtmine; eraettevõtjatega linna ettevõtete asutamise ja tegevuse kohta sõlmitud üle 12 aastase tähtajaga lepingud; linnavalitsuse eelarve; linna plaanid. Protokolle võidi vajadusel nõuda ka muudel juhtudel. Linnavolikogu ja -valitsuse ebaseaduslike otsuste osas oli linnavalitsusel ja linnapeal otsuste peatamise ja kohtusse kaebamise kohustus, vastasel korral esitas protesti järelevalveasutus ning siis ei teinud asjas lõplikku otsust kohus, vaid OAN.²¹³ Linnavalitsusel ja linnapeal oli õigus riigi huvidele vastukäivaid otsuseid mitte täide viia, esitades kaebuse OAN-le, mitte kohtule. Valitsus võis järelevalveasutuse ettepaneku alusel linnavolikogu volitused ennetähtaegselt lõppenuks tunnistada (§ 88). On ilmne, et selline järelevalvekorraldus ei vastanud omavalitsuste huvidele.

Linnade piirideks loeti nende senised piirid (§ 2). LS eelnõu sisaldas ka sätteid linna piirkonna muutmiseks, juhinduti Saksamaa õigusaktidest, kus antud küsimus oli põhjalikult reguleeritud. Üksikuid aleveid, valdu või nende osi oli lubatud linna piirkonnaga ühendada (§§ 3-7), ühendamise otsustas asjaosalise maakonna, linna, alevi ja valla esindusorgani ettepanekul OAN. Sätestati ka omavalitsusüksuste sundliitmise võimalus: juhul, kui asjaosalised ühendamise ei nõustunud, kuid ühendamine oli avalikes huvides vajalik, toimus see asjast huvitatud kogukonna või järelevalveasutuse ettepanekul OAN otsusega, kelle pädevusse kuulus ka asjast huvitatud maakonnavolikogude, järelevalveasutuse ning maaomanike eelneva arvamuse ärakuulamise vajaduse otsustamine. Linnapiiride muutmisel

²¹² Siseministri poolt Vabariigi Valitsusele 6.märtsil 1922.a esitatud linnaseaduse seletuskiri. – ERA, f 31, n 3, s 2572, l 15.

²¹³ Lähtudes kaasajal protestimise juriidilise sisu selgitamisel põhimõttest, et järelevalvet teostatakse kohtuliku kontrolli all, ei tohiks riikliku järelevalve organ juhul, kui riikliku järelevalve teostamise õiguslikuks vormiks on protest, langetada iseseisvalt lõplikku otsust õigusakti või toimingu seaduslikkuse kohta muidu, kui peab selleks pöörduma kohtu poole õiguse mõistmiseks. Vt: **A.Reenumägi**. Haldusõigus III osa: halduse kontroll. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnike pädevuskoolituse õppematerjal. Tallinn, 1998. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riik.ee/riigikantslei/atp/õppematerjal/halduskont.htm> 30.05.2010

tekinud vahekorrad lahendati LS eelnõu § 5 järgi omavalitsustevahelise kokkuleppel (s.t vastavasisulise lepingu olemasolul) siseministri otsusega, kokkuleppe puudumise korral lahendas küsimuse OAN siseministri ettepanekul.

Kuna omaaegsed alevid sarnanesid oma korralduselt linnadele, nähti nendes ette LS eelnõu seadusena kehtestamine teatavate erisustega. Alevivolikogu volituste aeg oli 4 aastat, kuid alevivolikogu koosolekuid ei juhatanud selleks valitud esimees, vaid alevivanem, sest LS seletuskirja järgi puudus volikogul aleviomavalitsuse asjade ajamiseks vajalik vilumus. Alevivalitsused nähti ette 3-liikmelistena ning nende volituste tähtaeg oli alevivolikogudega sarnaselt 4 aastat. Korralduselt linnalaadsetele alevitele nähti nende elujõulisemaks muutudes ette linnaõiguste andmine (§§ 78-80).

LS eelnõust võib tollaseid omavalitsuste õiguste kitsendamise suundumusi arvestades positiivsena nimetada linnaomavalitsuse suhteliselt laia kompetentsi, sisaldades nii linna oma ülesanded, mille lahendamisel oli linn vaba järelevalveasutuse juhtnööridest ja ettekirjutustest (seadustega linnadele ilma kitsendusteta antud ülesanded; ülesanded, mis seaduste järgi teiste asutuste võimkonda ei kuulu ning ülesanded, mille linnad on vabatahtlikult oma korraldada võtnud, s.t kohaliku elu küsimused kaasaja mõttes) kui ka ülesanded, mis seadusega linnale kui riigivõimu teostajale sellekohaste juhtnööride järgi täitmiseks antakse. Samas domineeris riikliku järelevalve tugevdamine linnaomavalitsuste üle, ebademokraatlikkust näitas eelkõige suurte õigustega OAN loomine ning valdade sundühendamise võimalus. Esile kerkis täitevorgani juhi võimu suurendamine volikogu arvelt. Siiski ei osutunud LS eelnõu veel piisavalt riigikeskseks. 1.novembril 1922.a siseministeeriumi poolt valitsusele esitatud **linnaseaduse eelnõu**²¹⁴ (edaspidi 1.11.1922.a LS eelnõu) annulleeris eelmise ning andis märku veelgi tugevamast tsentraliseerimissoovist. Alevite osas peeti jätkuvalt võimalikuks linnaseaduse kohaldamist väikeste muudatustega ning alevite jaoks eraldi seaduseelnõud ei esitatud. 1.11.1922.a LS eelnõu väljatöötamise vajalikkuse põhjendused langesid enamjaolt kokku 6.märtsil 1922.a. esitatud LS eelnõu seletuskirjas toodud põhjendustega. Rõhutati vajadust rajada linnaomavalitsused juba olemasolevale alusele, seda vaid muutunud olukorrale vastavalt muutes ja täiendades. Kinnitati, et kogukond on riigi orgaaniline osa, mis ei loo iseseisvat organit riigis ega selle kõrval, vaid ta allub riigile. Kogukonnale ülesannete andmine toimub avalikes huvides põhjusel, et kohaliku omavalitsuse asutus suudab üksikuid ülesanded paremini täita, s.t mitte seetõttu, et tegemist oleks olnud kohaliku elu küsimustega. Kehtivas õiguses võib PS § 154 lg 2 alusel riiklike ülesannete kohalikele omavalitsustele täitmiseks panemine toimuda seaduse või lepinguga. PS § 154 järgimise eelduseks on selgus

²¹⁴ VV 1.novembri 1922.a otsuse juurde. Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogule esitatud linnaseaduse eelnõu koos seletuskirjaga. – ERA, f 31, n 3, s 2572, l-d 32-60 ja 76 – 102.

selles, missugused riiklikud kohustused on kohalikele omavalitsustele seadusega pandud. Kohaliku elu ja riigielu küsimuste piiritlemisel kehtivas seadusandluses väljakujunenud olukorda iseloomustab aga tervikuna määratlematus ja ebaselgus (RKÜK 19.04.2004, 3-3-1-46-03).²¹⁵ RKÜK 16.03.2010.a otsusega tunnistatakse põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmine, mis sätestaksid, millised seadusega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud ning mis eristaksid kohaliku omavalitsuse üksustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest.²¹⁶

Kui LS eelnõu nägi ette alevite, valdade või nende osade ühendamise linna piirkonnaga OAN otsusega, siis nüüd anti nimetatud küsimus valitsuse pädevusse põhjendusel, et viimane asub kohalikest mõjudest piisavalt kaugel ning suudab asja otstarbekalt lahendada.

Linnavalitsuse ja linnavolikogu õiguslik seisund ning nende vastastikused võimupiirid jäeti üldjoontes samaks. Võrreldes LS eelnõuga täpsustati 1.11.1922 LS eelnõu veel järelevalveõiguse osas. Riigile kuulus järelevalveõigus praktiliselt kogu omavalitsuste tegevuse üle (seaduse alusel täidetavad ülesanded, vabatahtlikud ülesanded ja riiklikud ülesanded). Järelevalveasutuse (siseministri) ülesannetena sätestati linnavolikogu ja linnavalitsuse seadusvastaste otsuste täitmise peatamine (§ 91), omavalitsuse seadusliku valitsemise kindlustamine (93 ja § 94) ja vaideõigus üksikute eriti oluliste volikogu otsuste vastu (§ 92). Protest võidi esitada 3 nädala jooksul vastavate ärakirjade saamisest ning protest pidi olema motiveeritud. Kui linnavolikogu jäi oma otsuse juurde, otsustas vaidluse järelevalveasutuse ettepaneku alusel OAN. Seega seati linnavalitsus siseministri igakülgse kontrolli alla. Alevite järelevalve osas seadis 1.11.1922.a eelnõu seni maakonnavalitsuse järelevalve all olnud alevid linnadega ühistele alusele.

2.2.2. Vallaseaduse eelnõu

28.septembril 1922.a siseministeeriumi poolt valitsusele esitatud **vallaseaduse eelnõu**²¹⁷ (edaspidi 28.09.1922 VS eelnõu), langes üldjoontes kokku LS eelnõuga, kuid sisaldas ka teatud erinevusi.

²¹⁵ EV Põhiseadus ... (2008), § 154, kom 7.

²¹⁶ Riigikohtu Üldkogu 16.03.2010.a otsus nr 3-4-1-8-09. – Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222523482> 20.05.2010

²¹⁷ Siseministeerium. Vabariigi Valitsusele saadetud valla seaduse eelnõu koos seletuskirjaga. 28.september 1922 – ERA, f 40, n 1, s 85, lehed on nummerdamata.

VS eelnõu järgi puudus valdadel õigus sundmäärusi välja anda, kuid neil oli õigus teha maavolikogudele maakonnavalitsuste kaudu ettepanekuid valla ülesannete ja elanike õiguste ning kohustuste kohta sundmääruse andmiseks (§ 26), st maavolikogu võttis sisuliselt vastava valla määruse vastu. Kui linnades kutsus volikogu kokku ja koosolekuid juhatas volikogu esimees, siis valdades kuulus see volikogu ja vallavalitsuse lähendamise ning otsustusprotsessi kiirendamise ja korrastamise eesmärgil vallavanema pädevusse (§§ 35-36). Linnavolikogu kokkukutsumise viis määrati kindlaks volikogu kodukorras, kuid valdade puhul piisas selleks volikogu sellekohasest otsusest. Erinevalt linnavalitsusest ei nähtud vallavalitsust kollegiaalse organina (§§ 56 ja 59), ehkki sel ajal kehtiv seadus selle sätestas. 28.09.1922.a VS eelnõu nägi ette vallavanemale alluvad vallavanema abid. Kui linnavalitsuse liikmeks võis valida ka linnas elukohta mitteomavaid isikuid, siis vallavanemaks ja tema abideks võis valida ainult isikuid, kellel oli vallas valimisõigus (§ 55). 28.09.1922.a. VS eelnõus domineeris teatud mõttes nn “bürgermeisteri” süsteem²¹⁸, milles vallaomavalitsus moodustas sisuliselt keskvalitsuse täidesaatva organi. Kui tollal kehtiva korra järgi määrati vallasekretär ametisse vallanõukogu volituste ajaks, siis 28.09.1922.a VS eelnõu § 75 nägi ette määramata ajaks valitava vallasekretäri.

Kui LS eelnõus reguleeriti linna piirkonna muutmine minimaalset elanike arvu fikseerimata, siis 28.09.1922 VS eelnõus nähti ette vähemalt 2500 elanikuga valdade püsijäämine senistes piirides (§ 2). Väiksemaid valdu loeti haldussuutmatuteks ja nende administratsioonikulusid liiga kõrgeks. Siiski olid lubatud ka erandid. Siseministri nõusolekul oli lubatud alla 2500 elanikuga valdade allesjätmine ning valdade ning nende osade ühendamisel uue valla asutamine, kui seda tingisid maa-ala looduslikud tingimused. Alla 2500 elanikuga valdade vabatahtlik ühendamine teiste valdadega nähti ette kolme aasta jooksul seaduse jõustumisest, pärast seda nähti ette valdade sunduslik liitmine siseministeeriumi korraldusel (§ 3). Praktikas pidi ühendamine toimuma maakonnavalitsuste poolt koostatud siseministri kinnitatud kava alusel. Valdade või nende osade ühendamise teise vallaga otsustas ühte maakonda kuuluvate valdade puhul, kui volikogud ühendamisega nõustusid, maakonnavalitsuse ettepanekul siseminister. Viimane võis ettepanekuid tagasi lükata kui elanike arv vallas jääb alla 2500 (§ 5). Siseminister võis maakonnavalitsuse nõusolekul valdu ka sunniviisiliselt ühendada. Valitsusel oli aga õigus siseministri ettepanekul valdu ühendada ka ilma maakonnavalitsuse nõusolekuta, kui seda nõudsid üldised huvid, milliseks eelkõige oli 28.09.1922.a VS eelnõu § 6 sätestatud tegutsemisvõimetute, s.o haldussuutmatute ning/või kõrgetest administratsioonikuludest tuleneva vahendite nappuse

²¹⁸ Saksamaa Liitvabariigi Reinimaa-Pfalz, Saarimaa bürgermeisteri seaduse järgi valib linna esinduskogu bürgermeisteri ja selle asetäitjad. Bürgermeister juhatab asetäitjate toetusel valitsust. Samaaegselt on ta ka esinduskogu juhataja. – V.Olle. Munitsipaalõigus ... (2004), lk 242.

käes vaevlevate valdade kõrvaldamise vajadus. Kui ühendatavad vallad kuulusid mitmesse maakonda, otsustas ühendamise valitsus siseministri ettepanekul; valla jäämisel mitmesse maakonda otsustas valitsus ka valla kuuluvuse vastavasse maakonda (§ 12). Sätestati ka valdade või nende osade ühendamine linnadega ja alevitega. Valdadest lahutatud osadest uue valla loomise otsustas siseminister (§ 9), kes otsustas ka uutes valdades omavalitsusorganite valimise (§ 13). Valdade varaliste küsimuse lahendas ühte maakonda kuuluvate valdade puhul siseministri korraldusel maakonnavalitsus. Mitmesse maakonda kuuluvate valdade puhul otsustas asja siseminister. 28.09.1922.a VS eelnõu vastuvõtmine seadusena eeldas ligikaudu 228 valla ühendamist ning selle käigus u 125 uue valla loomist. Senistesse piiridesse oleks jäänud 150 valda. Kokku oleks valdade arv seaduse rakendumisel olnud 275. Määratud elanike miinimum kujunes hiljem 28.09.1922 VS eelnõu läbiviimise peamiseks takistuseks.²¹⁹ Kui 1.11.1922 LS eelnõu § 96 alusel tuli saata järelevalveasutusele vaid üksikud otsused, siis valdade puhul saadeti järelevalveasutusele kõik volikogu otsused. Tugevama järelevalve vajadust põhjendati vallaametnike nõrga kvalifikatsiooni ning sellest tulenevate arvukate seadusrikkumistega. Kehtivat korda muudeti selles mõttes, et järelevalveasutusele anti õigus saata vajaduse korral seadusvastaseid otsuseid vallavolikogule uuesti läbivaatamiseks. Kui volikogu jäi otsuse juurde, võis järelevalveasutus otsuse protestida (§§ 92-94). Järelevalvet valdade üle teostas 28.09.1922.a VS eelnõu § 100 järgi maakonnavanem, sätestatud erijuhtudel võttis asjade otsustamisest osa maakonnavalitsus. Kuna seaduse jõustumisel nähti ette kehtiva aleviseaduse muutmine täies ulatuses, sätestas 28.09.1922.a VS eelnõu ka uute alevite asutamise küsimused (§§ 102-104).

28.09.1922 VS eelnõus nähtus juba kindel tendents keskvalitsuse võimupiiride laiendamisele ja täitevorgani juhi võimupiiride suurendamisele demokraatlike mehhanismide kõrvaldamise arvel. Esile tõsteti eelkõige vallavanema isik, kellest oli tehtud valitsusvõimu esindaja kohapeal. Järelevalveasutuse võimupiire tugevdati järelevalveõiguse laiendamisega. Valdade ühendamise sunniviisiline läbiviimine võis toimuda valitsuse poolt ilma maakonnavalitsuse nõusolekuta, kui seda nõudsid üldised huvid.

2.2.3. Maakonnaseaduse eelnõu

1.novembril 1922.a esitas siseministeerium valitsusele ka **maakonnaseaduse** eelnõu²²⁰ (edaspidi 1.11.1922 MS eelnõu). Edaspidi arutati valitsusringkondades ja omavalitsusliitudes nii valla- kui ka maaomavalitsuste reformi küsimusi koos. 1.11.1922.a MS eelnõu jättis maakonnad püsima senistes piirides. Ainsa muudatusena nähti ette Võru- ja

²¹⁹ Valdade jaotus elanike arvu järgi on toodud töö **lisas nr 17**.

²²⁰ Maakonna seadus. Valitsuse ettepanek. 11.november 1922 Nr =448/146. – ERA, f 40, n 1, s 85, l 1-24.

Petserimaa ühendamine Võru maakonnaks, sest Petserimaa ei tulnud majanduslikult toime (§ 2). Maakondade suurendamist peeti perspektiivseks, kuid muudatused maakondade osas vajasis nende ajaloolise arenguloo tõttu suuremat kaalutlemist. Võru- ja Petserimaa ühendamisel oleks sealne elanike arv tõusnud 140000-ni. Maakonnapiiride muutmise protseduur nähti ette asjaosaliste maakondade ja valdade volikogude nõusolekul siseministri ettepaneku alusel valitsuse otsusega (§ 3). Sarnaselt teistele eelnõudele toodi ka siin sisse sundliitmise võimalus - mõjuvatel põhjustel, tegusate maakondade loomiseks ning juhul, kui muudatus on vajalik üldiseks heaoluks, võis maakonna piiride muutmine toimuda ühe asjast huvitatud maakonna või siseministri ettepanekul valitsuse otsusega, kuulates eelnevalt ära OAN arvamuse. Nähti ette, et uute maakondade loomine ja kaotamine toimus seadusega (§ 4). 1.11.1922.a MS eelnõus toodud lahendus ei olnud kooskõlas 1920.a PS §-ga 2, milles loetletakse maakonnad, kusjuures osades maakondades on nimetatud ka vallad. Seaduse vastuvõtmine oleks eeldanud põhiseaduse muutmist.

Maakonnaomavalitsuse organitena sätestati maavolikogu ja maakonnaavalitsus. Maavolikogu liikmete arv määrati elanike arvu järgi, maavolikogu valiti üldisel, ühetaolisel, otsesel ja salajasel hääletamisel proportsionaalsuse põhimõtte alusel (§§ 23 ja 25). Sätestati, et maakonnaavalitsusse kuuluvad maakonnavanem ja kaks liiget, millist arvu võis vajadusel suurendada neljani (§ 47). Maavanem valiti volikogu poolt. Maavolikogul oli õigus oma otsusega korraldada ülesandeid, mida vallad seaduse alusel või vabatahtlikult teostasid, annulleerides sellega omavalitsuse põhimõtte (§ 13). Ülevõetud ülesanded muutusid maakonna ülesanneteks ja vallad ei võinud neid enam ise korraldada. Valdade ülesannete ülevõtmine toimus juhtudel, kui vallad ei suutnud oma ülesandeid täita ning kohustuslikuna avalikes huvides, millise vajaduse kindlaksmääramise õigus kuulus OAN-le. Valdadele jäi õigus esitada oma huvide kaitseks kaebusi OAN-le, kelle otsuste peale võis omakorda kaevata valitsusele (§ 14). Valitsuse otsused aga edasikaebamisele ei kuulunud.

1.11.1922 MS eelnõu toetas keskvõimu volituste laienemist valdade arvel. On tähelepanuväärne, et juba tollal ilmnis soov reformida omavalitsus kahetasandiliselt nn 1 ½ tasandilisele.

Valitsuse 11.oktoobri 1922.a otsusega anti käsitletud eelnõud, kus nii mõnegi küsimuse jõulisema lahenduse läbiviimiseks toodi sisse termineid „üldistes huvides“ ja „üldise heaolu nimel“, valitsuskomisjoni, Riigikogule esitati need koos omavalitsuste ühtse valimisseadusega 11.novembril 1922.a. Valitsuskriis oli õhus, see sundis juba 15.novembril Riigikogu Omavalitsuse komisjonis eelnõu siseministri juuresolekul arutama. Paraku kukkus valitsus juba 22.novembril 1922.a. Uue koalitsiooni moodustasid eelmise valitsuse põhierakonnad – Tööerakond ja Põllumeeste Kogud. Erinevus meid huvitavas küsimuses on selles, et nüüd oli

peaminister Tööerakonnast, siseministrina jätkas K.Einbund (Eenpalu) (üldse kolmas kord samas ametis).

Valitsuse poolt 1922.a esitatud eelnõudes käsitleti küll kõigi omavalitsusüksuste problemaatikat, kuid kavades ei arvestatud mitte niivõrd omavalitsusliku taustaga, vaid pigem toodi sisse omavalitsuste keskvalitsusele allutamise huve. EML asus omavalitsuste küsimuses kaitsepositsioonil, ehkki ebastabiilsed poliitilised olud põhjustasid ka nende poolt teatud järeleandmisi keskvalitsusele.

2.2.4. Reaktsioon 11.novembril 1922.a. Riigikogule esitatud eelnõudele

Võis eeldada, et väga sihikindlana tuntud K.Einbund (Eenpalu) saavutab Riigikogus eelnõude läbisurumise, kuid uus Riigivanem J.Kukk ei olnud ilmselt unustanud, et tema Riigikogu esimehe ametis oleku ajal oli valitsus Riigikogu seisukohti eiranud.²²¹ Lisaks esimese Riigikogu volitused lõppesid ennetähtaegselt 30.mail 1923.a enne eelnõude käsitlema asumist. Aga kui I Riigikogu valimised tõid napi võidu Tööerakonnale Põllumeeste Kogude ees, siis 5.-7.mail 1923.a toimunud II Riigikogu valimiste järgselt kuulusid valitsuskoalitsiooni Põllumeeste Kogud (23 kohta), Kristlik Rahvaerakond (8 kohta), Tööerakond (12 kohta) ja Rahvaerakond.²²² Nii I kui ka II Riigikogu valimiste järgselt olid valitsuskoalitsiooni põhijõud sama, kus neile kuulus Riigikogus 51 kohta 100-st. Siseminister K.Einbundi volitused jätkusid. Tema isikul oli reformides oluline osa, kuid tal õnnestus vaid 6.detsembril 1922.a. jätkata eelnõu arutelu Riigikogu vastavas komisjonis. Eelnõude suhtes juhtivministri edasijäämine võimaldas neid vaevaliselt edasi menetleda, nüüd tuli varasemast enam arvestada ka koalitsioonivalitsusse kuuluvate teiste erakondade seisukohti. Lisaks erimeelsetele koalitsiooni sees olid eelnõu oponentideks opositsioon Riigikogus, kus juba oli puhkenud valimisvõitlus, ja omavalitsuste liidud. 21.novembril 1922.a lahkunud valitsuse välisminister tööerakondlase A.Piibu seisukoht 28.09.1922 VS eelnõus sätestatud valdade sundusliku ühendamise küsimuses oli eitav²²³, s.o veel enne eelnõu aktsepteerimist valitsuses. Asjaolu, et A.Piip toetas maakondi senistes piirides ning vajadust omavalitsuste võimupiire detsentraliseerida, oleks võinud muuta toetust eelnõule uue valitsuskoalitsiooni sees. Seda riski ei soovitud võtta ja asi jäi „venima“. Oluline oli ka EVS ja riigi mastaabis arvestatava

²²¹ Vt käesoleva töö lk 48.

²²² II Riigikogu valimistel jagunesid hääled järgmiselt: parem tiib (Põllumeeste Kogu (end Maaliit)), Majaomanikud, Kristlik Rahvaerakond, Balti-Saksa Erakond, Vene erakond) sai 40 kohta ehk 38,7 % häältest, tsentrumiparteid (Rahvuslik Keskerakond, Eesti Rahvaerakond, Asunikud, Tööerakond, Üürnikud ja mõned väiksemad rühmad) 30 kohta ehk 33,1 % häältest ning vasem tiib (ESDTP (sotsid), EISTP, TÜV jt tööliserühmad) samuti 30 kohta ehk 28,2 % häältest. - **E.-J.Truuväli**. Valimisõigus ... (1986), lk 161 ja lisa nr 4.

²²³ EML nõukogu koosoleku protokoll 18. ja 19.detsember 1922.a. - ERA, f 40, n 1, s 76, l 5.

jõu EML vastuseis. EML kriitika alla langes mittekollegiaalne vallavalitsus, siseministeeriumi poolt sundmääruste üle teostatav otstarbekuse järelevalve, maakonnavalitsuse poolt maakonnanõukogu üle teostatav järelevalve, maakonnavanema ülemvõim senise kollegiaalse maakonnavalitsuse üle ning asjaolu, et lahendamata jäid mitmeid majanduslikud jm küsimused (nt hoolekanne, koolide ülalpidamine, maksud, külavanemate problemaatika, selgitamata oli vallavanema ja kohaliku koolivalitsuse vahekord jne).

Nii EML kui EVS väljendasid omavalitsusseaduste koostamise osas mitmeid omapoolseid võimalikke lahendusi. EML põhiseisukohad vastavalt EML nõukogu 19.detsembri 1922.a koosoleku resolutsioonile olid järgmised:

- detsentraliseerida omavalitsuste võimupiirid;
- toetada olemasolevaid omavalitsusüksusi (linn, maakond ja vald ja alev) nende senistes piirides (28.09.1922 VS eelnõus sätestatud valdade elanike alammäära (2500 elanikku) peeti liiga suureks, alternatiivselt pooldati alla 1000 elanikuga valdade ühendamist, kaaludes igakordselt geograafilisi jm tingimusi);
- lugeda keskmiseks 2000-3000 elanikuga vald, maakondade piire muuta ainult asjaosaliste nõusolekul;
- valdade sundliitmise peab otsustama maakonnavolikogu;
- toetada alevite lahutamist maakondadest nii majanduslikult kui administratiivselt, järelevalve osas alluksid alevid siseministeeriumile;
- ühtlustada täidesaatvate organite ja volikogude volituste tähtaeg;
- toetada omavalitsuste poolt elanikkonnale seaduse alusel otseste maksude määramist vastavalt nende maksejõulisusele;
- toetada omavalitsusele kuuluvate ettevõtete vabastamist riiklikust äri- ja tulumaksust;
- toetada kehtivat järelevalve korda, st järelevalve üksnes omavalitsuste tegevuse seaduslikkuse üle;
- mitte toetada kitsendusi omavalitsuste vara võõrandamisel;
- omavalitsusseadus peab sätestama volikogu ja valitsuse kompetentsi, kusjuures omavalitsuste pädevusena sätestati rahvaharidus, tervishoid, hoolekanne, teed, põllumajandus, rahvajulgeolek, heakord jm küsimused, keskviimu ülesannetena mastaapsed ülesanded (riigivaranduste valitsemine, raudteed, post, telefon, riigi maad ja metsad);
- valitsuse liikme ametist lahkumine toimub 2/3 volikogu liikmete kirjalikul motiveeritud nõudmisel;
- sihtühistute osas toetada omavalitsuste vabatahtlikkust ja otsustusõigust.

4.-5.märtsil 1923.a toimunud EVS peakoosolekul²²⁴ peeti eelnõusid enamjaolt juba EML-i eelpoolloetletud põhjustel vastuvõetamatuteks. Eriti tauniti siseministrile ning maakonna- ja vallavanematele antud suuri õigusi, lisaks valitsuse 8-aastast tähtaega, milles nähti ohtu demokraatlikule asjaajamisele ning OAN moodustamine loeti otstarbetuks ja ülearuseks.

Ülaltoodu ja asjaolu, et omavalitsustegelased pidasid vajalikuks võtta omavalitsusseaduse koostamisel aluseks keskvõimu poolt tagasi lükatud EOS eelnõu, sundis keskvalitsuse esindajaid ettevaatlikkusele. 2.augustil 1923.a moodustatud uues valitsuses (Riigivanem Põllumeeste Kogu esimees K.Päts ja äsja Põllumeeste Kogusse ületulnud ja juba viiendat korda siseminister K.Einbund) olid nn põllumehed küll jõud ühendanud oma erakonna juhtfiguuride näol, kuid omavalitsuste vastuseis ning võimalikud koalitsioonisisised kõikumised tingisidki valitsuse poolt survetaktika muutmise: valitsuse 15.augustil 1923.a. esitatud avalduse peale saatis II Riigikogu juhatus eesotsas Jaan Tõnissoniga kõik eelnõud 17.augustil 1923.a tagasi. Aeg võeti järjekordselt maha (mitu korda seda on tehtud viimasel kümnel aastal?!) kuna nii omavalitsuste (novembris) ja III Riigikogu valimistel (mai 1923) oli poliitiline võitlus äge ning vasakpoolsete edu valla- ja linnavalimistel tavaliselt suurem. Niisuguses situatsioonis jääb tavaliselt omavalitsuste küsimus tagaplaanile (nagu ka taasiseseisvunud Eestis). Valitsus suunas eelnõud 23.augustil 1923.a Siseministeeriumile, kus asuti eelnõude ümbertöötamisele, lubades seejuures kasutada ka omavalitsuste poolt esitatud ettepanekuid.

Viivitustaktikale vaatamata jäi omavalitsusreformi läbiviimise strateegia samaks. Lubadus esialgu omavalitsusseaduse eelnõude põhjalikust ümbertöötamisest loobuda osutus kahepalgeliseks. Tegelik väljaöeldud eesmärk oli viia kehtivatesse omavalitsusseadustesse mõningad parandused ja täiendused. Uue plaani elluviimist alustatigi kehtivates seadustes üksikute puuduste kõrvaldamisega, kuid samas ei domineerinud Siseministeeriumi poolt koostatud eelnõudes lubatud olemasoleva regulatsiooni kohandamine, vaid uute sätete ning eriti eriseaduste kaudu riigikeskse suuna edasiarendamine. Eelkõige peeti oluliseks järelevalve tugevdamist omavalitsuste üle valitsusele omavalitsuse esinduskogude laialisaatmise õiguse andmisega kui need oma kohustusi ei täida või loovad oma tegevusega olukorra, mis omavalitsuste ja riigi huvide kaitsmise ja seaduslikkuse seisukohalt nõuab tungivalt esinduskogude uuendamist²²⁵. Kujundatud seisukohta põhjendati 1921.a novembris valitud Pärnu maakonnanõukogu juhtumiga, mis eelnõu käsitlemise ajaks oli koos käinud 5

²²⁴ EVS peakoosolek. Protokoll nr 1. Tallinn, 4.-5.märts 1923. - ERA, f 40, n 1, s 76, l-d 22-23.

²²⁵ Valitsuse õigus esinduskogusid laiali saata oli eelnevalt sätestatud Riigikogus läbivaatamisel olevas vähemusrahvuste omavalitsuse ajutise korraldamise seaduses.

korda, kuid polnud veel suutnud moodustada uut maakonnavalitsust.²²⁶ Siitpeale püüti reformi edasi arendada eriseaduste kaudu, kasutades ära omavalitsuste nn ebaküpsust ja vähest praktikat. Omavalitsusreformi rutakas läbiviimine asendati senise omavalitsuskorralduse järkjärgulise lammutamisega. Asjaolu, et nii 16.detsembril 1924.a moodustatud valitsuses kui ka 15.detsembril 1925.a moodustatud valitsuses jätkas siseministrina K.Einbund (Eenpalu), võimaldas tal ka edaspidi jätkata omavalitsuse seaduse küsimuse lahendamise suunamist juba väljakujunenud tsentralistlike põhimõtete alusel.

EML nõukogu põhiseisukohti omavalitsusseaduste küsimuses kujundati pärast eelnõu Riigikogust tagasivõtmist järjekindlalt edasi. Oluline suunamuutus võrreldes 19.detsembril 1922.a väljendatud seisukohaga avaldus 24.oktoobril 1924.a. Tallinnas toimunud I Eesti omavalitsustegelaste kongressil, kus leiti, et 28.09.1922.a VS eelnõu on koostatud põhimõtteliselt põhiseaduslikul alusel ning on oma üldpõhimõtetelt aktsepteeritav. Sellega leidsid heakskiitmist seni mittetoetatud seisukohad. Kongressi seisukohad koos omavalitsusseaduse eelnõu kohta EML nõukogu järgnevatel koosolekutel ülesseatud detailsemate põhimõtetega esitati 1926.a siseministeeriumile.²²⁷ Esmatähtsaks peeti üldiste riigikorralduslike põhimõtete lahendamist. Omavalitsussüsteemi valik sõltus sellest, kas edaspidi jäädakse põhiseaduses väljendatud detsentralisatsiooni põhimõtte juurde või tunnustatakse tsentralisatsiooni põhimõtet. Sunduslikuks sooviti teha nii valimistest osavõtt kui ka omavalitsuse valitavate ametite vastuvõtmine. Sellest tulenevalt võib väita, et EML hakkas vaikselt kalduma tsentralisatsiooni toetajate poole, nagu varem olid juba linnaomavalitsuste juhid teinud.

Kuna EML toetas valdade võimupiiride laiendamist maakonnaomavalitsuse arvel ning maakonnaomavalitsuse kompetentsi kuuluvate küsimuste sätestamist seaduses, käsitleti samas ka maakonnaomavalitsuse reformi küsimusi. Viimast peeti võimalikuks alternatiivselt lahendada omavalitsuste sihtühingute seaduse kehtestamisega, s.o eriseadusega, kus maakonnaomavalitsust nähti seaduse alusel üleminekuperioodiks loodava sihtühinguna. Ühelt poolt näitas see, et EML hakkab valitsusega ühte jalga astuma ja olulisi küsimusi eriseadustega lahendama, mis omakorda näitas võimu tsentraliseerivate jõudude tugevemist. Tulles kaasaja küsimuste juurde, tekitab sihtühisuste kui ettevõtluse vormis toimuva koostöö juures lahkarvamusi eelkõige selle ebademokraatlik iseloom – omavalitsuste vahelise koostöö eest vastutavad isikud pole elanikkonna poolt otseselt valitavad ning ei vastuta seega

²²⁶ Vabariigi Valitsus. Kiri Siseministeeriumile. Tallinn, 23.august 1923. – ERA, f 40, n 1, s 85, lehed on nummerdamata.

²²⁷ EML. Kiri koos lisadega siseministeeriumile. Tallinn, 28.juuni 1926.a. - ERA, f 40, n 1, s 76, l-d 18-20.

maksumaksjate ees. Sellest tulenevalt võib omavalitsuste vaheline koostöö muutuda millekski, mis toimib “omaette ja iseenese jaoks.”²²⁸

EML uued põhimõtted nägid ette maakonnanõukogu koosseisu moodustamise vallavolikogude esindajatest, s.t delegeeritud esindajatest. Maakonnavalitsuse kui kollegiaalse asutuse asemele toodi maakonnavalitsuse esimees koos vajaliku arvu ametnikega. EML eeltoodud suunamuutustest järeldub, et nüüdsest mindi kaasa keskvalitsuse nägemusega luua nn 1 ½ tasandilise omavalitsussüsteem. Taoline olukord andis valitsusele otsest tuge järgnevateks reformikavadeks.

2003.a juunis Siseministeriumis valminud regionaalhalduse kontseptsiooni projektis²²⁹ leidis samuti käsitlemist delegeeritud demokraatia kaudu ellu kutsutud esinduskogu mudel koos selle juurde kuuluva täitevaparaadi, konkreetsete funktsioonide ja nende täitmiseks vajaliku tulubaasiga. Täitevaparaadi formeerimisel nähti ette olemasoleva maavalitsuse ja omavalitsusliitude aparaadi kasutamine. Kontseptsioon sätestas, et riigi poolt pakutavad avalikud teenused tehakse kättesaadavaks kõigis suuremates tõmbekeskustes ning seni maavanema pädevuses olnud järelevalve teostamine omavalitsuste üle jääb ka edaspidi riigi ülesandeks. Kui EML põhimõtetes nähti rahastajatena vallaomavalitsusi, siis rahastamise küsimus on ka tänapäeval üks regionaalse halduse toimimise võtmeaspekte. 2003.a regionaalhalduse kontseptsioonis nähti võrreldes maakondlike omavalitsusüksuste liitude senise rahastamisega valdade ja linnade eraldistena täiendavalt ette ka riigieelarveline finantseerimine. Kontseptsiooni kohaselt finantseeritakse riigieelarvest maakogusid ja neid omavalitsuslikke ülesandeid, mida senini täidavad maavalitsused (maakondlik arendustegevus jms). Sellise skeemi eesmärk on motiveerida valdu ja linna meelsamini osalema maakondliku ühistegevuse finantseerimises ning luua eeldused demokraatlikus ühiskonnas raha otstarbekama kasutamise üle otsustamiseks madalamal avaliku halduse tasandil.²³⁰

1927.a omavalitsusseaduste kohta väljendatud EML seisukohtades rõhutati aga taas omavalitsuste arengus vabariigi algusaastatel võetud demokraatlikumat suunda.²³¹ Kuivõrd ebajärjekindel ja isegi vastuoluline oli see „suunamuutus“, seda näitavad alljärgnevad seisukohad. Omavalitsusseaduste väljatöötamisel sooviti lähtuda väljakujunenud põhimõtetest ja teha muudatusi vaid valdkondades, mida tegelik elu nõuab, pidades silmas põhiseaduse mõtet. Omavalitsusüksuste liigid jäeti endiseks senistes piirides, kusjuures iga omavalitsusliigi jaoks nähti ette oma seadus. Eriasutusi (nt OAN) ette ei nähtud. Toetati taas kollegiaalseid valla- ja maavalitsusi. Vältimaks riigistamisohtu ja ka vajadusest jaotada

²²⁸ Siseministerium. Uuring ... (2001).

²²⁹ Regionaalhalduse kontseptsiooni projekt ... (2003).

²³⁰ S.Lääne jt. Regionaalhalduse ... (2003), lk 5

²³¹ EML seisukoht maaomavalitsuse seaduse kohta (EML nõukogu poolt vastuvõetud põhilaused tulevaste omavalitsuste seaduste jaoks). - Maaomavalitsus, 1927, nr 13, lk 241-242.

funktsioonid kaheastmelise omavalitsuse vahel, peeti vajalikuks sätestada seaduses näitlik loetelu erinevate omavalitsusüksuste pädevusse kuuluvatest küsimustest, sätestada valla- ja maavanemate ning omavalitsusorganite liikmete kohustused, volikogu ja valitsuse vahetõrje ning kodanike kuuluvus kogukondadesse. Tõrjel kehtinud põhiseaduses määratletud omavalitsuste kompetentsi tõlgendati kui õigust lahendada kõiki küsimusi, mille teostamiseks pole ette nähtud eraldi ametkondi. Omavalitsuste pädevus määratleti analoogiliselt 19.detsembri 1922.a. resolutsioonis väljendatuga, valdade ja maakondade liitmise ning valdade keskmise suuruse küsimuses jääd samuti seniste seisukohtade juurde.²³² Rõhutati, et kohalikele omavalitsustele tuleb kindlustada maksude määramise autonoomia. Järelevalve osas toetati üldjoontes kehtivat korda, täiendades seda maavalitsuste õigusega vallaomavalitsustele nende seadusevastaseid otsuseid tagasi saata: kui vallavalitsus jääb otsuse juurde ega muuda seda, on maavalitsusel õigus esitada protest kehtiva seaduse alusel, s.t administratiivkohtu korras. Protestid maavalitsuse otsuste vastu esitatakse siseministriumile.

Taolise suunamuutuse aluseks olid 1927.a maavolikogude valimised, s.o hetke poliitilised kaalutlused.

Tervel käsitletud perioodil puudus omavalitsuste ülesandeid, õigusi ja kohustusi määratlev kompaktne omavalitsusseadus. Vaatamata mitmetele algatustele omavalitsuste tegevuse normeerimiseks, ei osutunud pakutud lahendused loodavale halduskorralduse mudelile piisavaks teoreetiliseks aluseks ning lükati erinevatele ettekäanetele tuginedes tagasi. Omavalitsustele õigusliku baasi kujundamise takerdumist põhjendavad peamiselt järgmised asjaolud.

1. Keskvalitsuse esitatud kavades ei arvestatud omavalitsuste ajaloolist tagapõhja ning aja jooksul kujunenud olukorda.
2. Sagedastest valitsuse vahetustest tingitud muutlikud poliitilised olud põhjustasid erinevate võimulolijate poolt kohaliku omavalitsuse ja riigivõimu küsimuses erinevate aspektide rõhutamist. Haldussüsteemi parema funktsioneerimise eesmärgil kalduti kohalike omavalitsuste õiguste vähendamise suunas.
3. Riigi tasandil ilmnas poliitiline tahtmatuse töötada välja terviklik lahendus kohaliku omavalitsuse valdkonna seisukorra parandamiseks või uuel alusel reguleerimiseks. Välja pakutud üksiklahendid võimaldasid nn hiiliva reformi kaudu arendada seadusandlust järkjärgult juba 1920.a eesmärgiks seatud kohalike omavalitsuste riigistamise suunas. Ehkki nt EML hilisemad kavad lähenesid võrreldes keskvalitsuse poolt esitatutega kontseptuaalselt

²³² Vt käesoleva töö lk 69.

terviklikule lahendusele, domineeris reformipüüdlustes väljapääsu otsimine süsteemitute ja ebakindlate üksiklahendite kaudu.

2.3. Kohalike omavalitsuste eelarve ja maksude reformi lähtekohad ning teostamine

On paratamatu, et kõiki vägagi olulisi küsimusi ei saa nende spetsiifilisuse tõttu lahendada omavalitsusseadustes, vaid eriseadustes. Üks neist valdkondadest – omavalitsuste tulubaas, riiklike ülesannete täitmise finantseerimine jt küsimused nõuavad seadusandlikku lahendamist. Nimetatud küsimused on aktuaalsed ka tänapäeval, ja täpsemalt: on see nn känd, mille taha reform jääb (kas tahame seda tunnistada või ei).

Kõrvuti käsitletud eelnõude „käiguga“ oli päevakorral maksuseaduste küsimus. Tollane omavalitsuste finantseerimise süsteem vajas stabiliseerimist, kuid sobivate lahenduste leidmine takerdus taas kord poliitilise tahtmatuse tõttu. 1920.a PS § 77 andis omavalitsusüksustele õiguse võtta oma ülesannete täitmiseks makse ning panna peale koormisi seaduses sätestatud piirides ja korras, kuid olemasolevad sissetulekuallikad ei võimaldanud omavalitsustel oma eelarveid tasakaalu viia ning paljudel tuli arvestada suuremate või väiksemate puudujääkidega. Omavalitsus kui kodanikule kõige lähemal seisev haldustasand peab tulenevalt oma demokraatlikust olemusest omama piisavalt otsustusõigust, funktsioone ja ressursse. Reaalselt nappis nii vahendeid kui otsustusõigust. Kuigi 1920.a PS nõue valitsemise asjus omavalitsuste kaudu suuremal määral teostamist ei leidnud, kuulusid omavalitsuste pädevusse paljud olulise tähtsusega ülesanded, mille täitmine polnud nende viletsa majandusliku olukorra tõttu võimalik. 1920.a PS § 75 järgi võis kõiki omavalitsuste ülesandeid käsitleda riiklikena, rahalisi vahendeid nende katteks riigieelarves aga ette ei nähtud. 1920.a lõpuks oli kõigi maakondade puudujäägiks prognoositav summa 6000000 marka, valdade osas 9000000 marka. Keskmiseks puudujäägi suuruseks maakonna kohta kujunes ca 600000 marka, valla kohta 24000-25000 marka, ulatudes nt Viru maakonnas 1795700 margani, mõnes maakonnas aga vaid 400-500 tuhande margani ning valdade osas 1500 margast kuni 200000 margani, jäädes enamjaolt siiski umbes 40000-70000 marga piiridesse.²³³ Siseministeeriumi poolt valdade, alevite ja maakondade eelarvete väljaminekute ning sissetulekute kohta kogutud andmed²³⁴ võimaldavad tuua välja puudujäägi tekkimise põhilised põhjused:

²³³ Harju Maakonnaavalitsuse Administratiivosakond. Kiri Siseministeeriumile. Tallinn, 3.mai 1920, nr 327. - ERA, f 40, n 1, s 75, l 19 jj.

²³⁴ 1920.a eelarves puudujääkide põhjendatuse väljaselgitamiseks tuli siseministeeriumile esitada puudujääkide tekkimise alus (nt maksuallikate puudus, üksikute kulude kasv eelmiste aastatega võrreldes, peamiste kulude

1. üldine elukalliduse tõus, mis põhjustas nii palkade, koolide ülalpidamiskulude kui ka muude väljaminekute suurenemise olukorras, kus sissetulekuallikad nende katteks puudusid;
2. omavalitsuste peamiseks sissetulekuallikateks seadustes ettenähtud kinnisvara jt maksud ei võimaldanud koostada eelarveid ilma puudujäägita, s.t teravaks probleemiks kujunes omavalitsuste enda tulubaasi moodustumine;
3. omavalitsustele kohustuslike, seadusest tulenevate ülesannete hulk kasvas, tulud jäid endisteks.

Kui 19.jaanuari 1920.a antud ajutine seadus valla- ja maakonnaomavalitsuste sissetulekute, väljaminekute, eelarvete ja aruannete kohta²³⁵ nägi valdade osas ette vallanõukogu poolt määratava suurusega isikumaksu, kusjuures maks ei võinud tõusta üle 20 marga aastas isiku pealt. Valitsuse poolt olukorra lahendamiseks ja vastavate seaduseelnõude koostamiseks moodustatud komisjoni²³⁶ poolt 3.septembril 1920.a esitatud **seaduseelnõus**²³⁷ leiti väljapääs isikumaksu tõstmises meestel 100 margani, naistel 50 margani aastas; linnadele määratud tulumaksuosa sooviti kahekordistada. Ka ELL esindajate kogu hinnangul ei tohiks linnade peamiseks tuluaallikaks olla piirituse- ja viinamaksud, vaid isiku tulumaks, puhtakasumaks ning ka enne sõda linnade suurimaks tuluaallikaks olnud hindamismaks kinnisvaradelt. Leiti, et nii maksud kui nende sissenõudmise kord tuleks rajada uuele alusele, suurendades linnadele laekuvat osa. Ettepanek tõsta linnadele tulumaksust laekuv osa seniselt 20 %-lt 40 %-le ja puhtakasu maksust laekuv osa seniselt 5 %-lt 20 %-le²³⁸ pälvis küll SmOP toetuse, kuid ei leidnud heakskiitu Rahandusministeeriumi Otsekoheste Maksude Peavalitsuses. Viimase hinnangul peavad linnade peamiseks tuluaallikateks jääma linnale kuuluvad ettevõtted, elektrijaamad, olemasolevad maksud (kinnisvaramaks, maks turuplatside eest, restoranide ja trahterite maks, korterimaks jne), nende ebapiisavuse korral tuleks suurendada maksukoormust linna piires elavatelt maksumaksjatelt lisatulumaksu võtmisega kuni 10 % ulatuses riigitulumaksumäärast.²³⁹

1921.aastal puudujäägi katmise võimalustena esitatud ettepanekute ja arvamuste²⁴⁰ põhjal võib esile tuua kaks põhilist oponeerivat lahendust:

väljatoomine jne) ning ettepanekud puudujääkide katmiseks. - Siseministeeriumi Omavalitsuse asjade Peavalitsuse kiri kõikidele maakonnavalitsustele. Tallinn, 19.aprill 1920, nr 107.- ERA, f 40, n 1, s 75, l 3.

²³⁵ RT 1920, 18/19.

²³⁶ Siseminister. Kiri Vabariigi Valitsusele. Tallinn, 11.august 1920. - ERA, f 40, n 1, s 75, l 51.

²³⁷ Siseministeeriumi Omavalitsuse Asjade Peavalitsus. Kiri valitsusele. Seaduseelnõu saatmine. 3.september 1920, nr 2319. - ERA, f 40, n 1, s 75, l-d 67-68.

²³⁸ Eesti Linnade Liit. Kiri Siseministeeriumile. Tallinn, 3.mai 1921.a, kiri nr 31.- ERA, f 40, n 1, s 78, l 1.

²³⁹ Rahaministeeriumi Otsekoheste Maksude Peavalitsus. Kiri rahaministrile. 23.mai 1921, nr 8393. -ERA, f 40, n 1, s 78, l 3.

²⁴⁰ Nt Viljandi maakonnanõukogu pidas vajalikuks võtta 1920.a täiendavat tulumaksu 75 % riigile minevast osast kogusummas 11000000 marka maakonna kohta. Oldi seisukohal, et tulumaks koormab rahvakihte ühtlaselt, muud maksud aga koormavad teatud rahvakihte erinevalt. Tulumaksust omavalitsustele lubatud osa – 1/10 - oli väike ega vastanud tehtavale töö- ega ajakulule. Kaaluti ka tulumaksust valla- ja maakonnavalitsustele

- puudujääkide katmine suurendatud maksukoormuse abil (keskvalitsuse ettepanek);
- riigi poolt omavalitsustele põhjustatud täiendavate kulutuste kompenseerimine tagastamatu laenu teel, ühekordse toetusena või omavalitsustele maksudelt laekuva osa suurendamise teel (ELL, EML ja Eesti vallasekretäride peakoosoleku ettepanek).

EML nõukogu 18.augusti 1922.a koosoleku **resolutsioonides**²⁴¹ toetati tulumaksu senise riigi ja omavalitsuste vahelise ebaõige jaotuse revideerimist. Õpetajatele palga, arstiabi ja perekonna abirahade väljamaksmiseks oli nõutav riigi poolt vajalike summade eraldamine maakonnaomavalitsustele riigi sissetulekute arvelt seadusliku erakorralise eraldisena, mitte laenuna ning maakondadele õpetajate 1922.a palkade väljamaksmiseks antud laenu kustutamine. Maakondade puudujäägi katmist uute otseste maksude lisamise teel ei peetud maakonna viletsa majandusliku seisukorra tõttu jätkuvalt võimalikuks.

Maakonnaomavalitsuste järgnevate aastate eelarvete puudujäägid olid põhjustatud mitmesuguste õigusaktidega pandud kohustustest, eelkõige õpetajate palgaseadusest, mis moodustas eelarve kuludest 50-60 %. EML nägi valdade ja alevite eelarvete tasakaalu viimiseks ette kõrgendatud ülemmääraga isikumaksu võtmise, vajalikuks tunnistati maakonnaomavalitsuste 1921.a puudujääkide katteks ja uute maksude võtmiseks seaduse kehtestamine, milleni oli nõutav protsendita laen valitsuse vastutusel.²⁴² EML nõukogu 18-19.detsembri 1922.a istungil²⁴³ toetati õpetajate palgatõusu tõttu tekkinud puudujääkide katmise osas oma seniseid seisukohti, s.t puudujääke peeti võimalikuks vältida vaid juhul, kui keskvalitsus need kulud katab, ei nõua laenu tagasi ning annab toetust.

Võrdluseks kaasajas praktikast näeb valitsuse ja Omavalitsusliitude Koostöökogu 2009.a ühine põhimõtteline suund ette läbirääkimiste jätkamise kohalike omavalitsuste finantsvõimekuse suurendamiseks ning eelarvepositsiooni parandamise meetme rakendamiseks. Omavalitsusliitude Koostöökogu taotleb jätkuvalt tulumaksuseaduse muutmist ja omavalitsuste eelarvetesse laekuva üksikisiku tulumaksu osa taastamist 11,93 %-ni maksumaksja brutotulust.²⁴⁴

lubatud osa suurendamist 1/10 osa pealt kummalegi kuni ¼ suurendamiseni, vallaomavalitsustel viinaostu lubade maksu võtmist kuni 25 marga ulatuses, võimalust kohustada riigimetsade valitsust andma kõigi posti-, kiriku- ja külavaheteede korrashoiuks vajalikud puitmaterjalid tasuta ning rutata uue teeseaduse andmisega. - Viljandi maakonna nõukogu. Koosoleku protokoll nr 3. Väljakirjutus. 12.-13.juuni 1921.a - ERA, f 40, n 1, s 78, l 42.

²⁴¹ Eesti Maakondade Liidu koosolek. Protokoll nr 4. 18.august 1922.a. - ERA, f 40, n 1, s 5838, lehed on nummerdamata.

²⁴² EML nõukogu koosolek. Protokoll nr 2, väljavõte. Tallinn, 20., 21 ja 22.11.1922. - F 40. n 1, s 83, lehed on nummerdamata.

²⁴³ Koosolekust osa võtnud Viru, Tartu, Pärnu, Petseri, Harju, Viljandi, Valga, Järva ja Lääne maakondade esindajate (puudusid Võru ja Saare maakondade esindajad) teatel moodustuvad kõigis neis maakondades 1923.a eelarved puudujäägiga, kui keskvalitsus ei maksa kinni lubatud õpetajate palga tõusu ja kui nõutakse tagasi 1922.a õpetajate palkadeks antud laen. Üsikutes maakondades prognoositi seetõttu puudujäägiks kuni 12000000 marka. - EML Nõukogu koosoleku protokoll. 18.ja 19.12.1922.a.-ERA, f 40, n 1, s 76, l-d 3-17.

²⁴⁴ Valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu delegatsiooni läbirääkimised 2010 a. riigieelarve ning "Riigi eelarvestrateegia 2010-2013" osas. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://portaal.ell.ee/14318> 30.05.2010

4.-5.märtsil 1923.a. Tallinnas toimunud **Eesti vallasekretäride peakoosolek**²⁴⁵ tões, et kulude minimeerimisega ei suudetud eelarveid ilma puudujääkideta koostada, see moodustas kuni 1/3 eelarvetest. Valitsusele esitati olukorra leevendamiseks järgmised ettepanekud:

- piirata riigiasutuste väljaminekuid, suurendada riiklike ettevõtete (raudteed jmt) sissetulekuid omavalitsuste toetuseks summade saamiseks;
- katta osa haridus- ja hoolekandekuludest riigi poolt;
- suurendada vallaomavalitsusele antavat osa kinnisvara- ja tulumaksult kuni 50 %-ni;
- anda omavalitsustele teatav osa ka teiste maksude laekumistest;
- anda käimasoleval eelarveaastal eelarvepuudujäägi katteks välja eriseadus, mis võimaldaks erakorralise abinõuna võtta progressiivset tulumaksu²⁴⁶, samuti proportsionaalselt lisamaksu äri- ja tööstusettevõtetele;
- tööstusmaksu kaotamise ettepanekut mitte toetada.

Arhiivimaterjalidest ei nähtu, mis käsitletud ettepanekust edasi sai. Arvestamata uusi kohustusi, ulatus valdade puudujääk 1923.aastal 46.000.000 margani.²⁴⁷ Paremini tulid toime vallad, kus leidis suuri tööstus- ja äriettevõtteid.²⁴⁸

Siseministeriumi Omavalitsusasjade Peavalitsuse poolt 1.veebruaril 1924.a valitsusele esitatud **omavalitsuste maksuseaduste muudatuste ja täienduste ajutise seaduse eelnõu**²⁴⁹ eesmärk oli parandada eeskätt valdade ja alevite olukorda, neile osalt uusi tuluallikaid avades, osalt maksutululusid suurendades. **Valdadele** nähti ette lisatulumaks ning võimalus võtta topeltsuuruses kinnisvaramaksu, mis suurendanuks valdade sissetulekuid seniselt 40 miljonilt margalt 80 miljoni margani aastas. Isikumaksu ülemmäärad kaotati, valdade tööstusmaks (u 18 miljoni marka) läks maakondade kasuks. Ärimaksu võidi eelnõu järgi võtta vaid riigiärimaksu alla mittekuuluvatelt tööstus- ja kaubandusettevõtetele, mis kokkuvõttes katnuks vaid valdadele tööstusmaksuga kaduma läinud osa. **Alevite** osas nägi eelnõu ette kuni 15%-lise kõrgendatud lisatulumaksu (u 900000 marka) ning seni alevitelt maakondadele läinud osa kinnisvara-ja tulumaksust, millest esimene moodustas u 2 miljonit marka, teine u 1300000 marka. Lisaärimaks toonuks alevitele tulu u 2 miljonit marka, tulu oleks toonud valdadelt võetav tööstusmaks lisamaksu näol ning isikumaks. Siiski planeeriti muudatusi ka linnade ja

²⁴⁵ Eesti vallasekretäride peakoosolek Tallinnas. 4.-5.03.1923. - ERA, f 40, n 1, s 91, l 10.

²⁴⁶Progressiivse ehk astmelise tulumaksu kehtestamine on olnud edutult päevakorral ka lähiminevikus. Astmelist tulumaksu propageeris enne 2003.a Riigikogu valimisi Keskerakond. Vastasseisukoha esindajad pooldavad motiveeritult maksukoormuse vähendamist. Vt lähemalt: Astmelisest tulumaksust meil ja mujal. Keskerakonna koduleheküljel. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.keskerakond.ee/valimised/rk/rk-valimiste-platvorm> 27.05.2005; Tulumaks kütab kirgi. Paremad Uudised. Reformierakonna ajaleht. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.paremaduudised.ee/arhiiv/112001/index.html> 27.05.2005

²⁴⁷ **H.Lauri.** Maaomavalitsuste maksude küsimus ja nende rahaline seisukord. - Maaomavalitsus, 1923, nr 2, lk 25.

²⁴⁸ **H.Lauri.** Maaomavalitsuste maksude küsimus ja nende rahaline seisukord. - Maaomavalitsus 1923, nr 1, lk 2.

²⁴⁹ Omavalitsuste maksuseaduste muudatuste ja täienduste ajutise seaduse eelnõu. - F 40, n 1, s 91.

maakondade osas. **Linnad** said võimaluse võtta lisatulumaksu kuni 15 % maksuaasta tulumaksust ehk ca 20 miljonit marka. Kõrgendati ka lisaärimaksu protsenti, mis andnuks lisatulu ligikaudu 50 miljonit marka. **Maakondade** osas nähti ette lisaärimaks ning riiklik toetus eelarves maakondade kulude katteks. Seni alevitelt saadav kinnisvara- ja tulumaks jäeti välja. Kehtivates omavalitsuste maksuseadustes vabaks jäetud maksude ülemmäärad jäid alles, kuid enam polnud nõutav ülemmäärade kinnitamine siseministri poolt kokkuleppel rahaministriga.

Eelnõu toetasid valitsuse moodustatud valitsuskomisjon ja Riigikogu omavalitsuse komisjon, kuid ei toetanud Rahaasjanduse komisjon, sest osa ettenähtud makse oli seotud riigimaksuga, eeldades muudatusi ka vastavates seadustes. Taolised muudatused oleksid aga tulnud arutusele alles 1924.a sügisel ning eelnõu vastuvõtmine oleks takerdunud. Rahaasjanduse komisjon kiitis eelnõu heaks valdade ja alevite majanduslikku olukorda leevendavas, riigimaksuga mitteseotud muudatuse osas, millise muudatuse Riigikogu ka vastu võttis.

Maksupoliitika äärmist ebastabiilsust näitas ilmekalt valitsuse otsus 7.märtsist 1924.a, millega vähendati omavalitsuste sissetulekuid eelarveaasta keskel, tekitades nende eelarvetesse mastaapse puudujäägi. Omavalitsusasutustel lubati viina ja piirituse ostulubadelt võtta alates 1.aprillist seni saadud 13 marga asemel Tallinna linnas 5 marka, teistes linnades 8 marka, valdades ja alevites 10 marka. Kuna otsus tekitas omavalitsuste eelarvetes ligikaudu 26 miljoni margalise puudujäägi (linnades ligikaudu 15 miljonit marka, millest Tallinnas üle 11 miljoni marga ning valdades ja alevites kokku üle 10 miljoni marga), tegi siseminister ettepaneku muuta otsus endiseks.²⁵⁰

Tartu 29.märtsil 1924.a toimunud Tartu maakonna vallavanemate ja vallasekretäride ühine koosolek²⁵¹ taunis valitsuse poolt olemuselt keskvalitsuse pädevusse kuuluvate ülesannete andmist omavalitsustele. Peeti loomulikuks, et ülesannete täitmise tulemusena tekkinud puudujäägi (u 40 miljonit marka) peab katma riik. Siseministeeriumile ja Riigikogu omavalitsuse komisjonile **seaduseelnõu väljavöötamise alusmaterjalidena** esitatud seisukohtades taotleti uues maksuseaduse muutmise seaduses isikumaksu ülemmäära lahtiseks jätmist; naiste maksustamist pooles määras, isikumaksu võtmist 18-60 aastastelt ning kinnisvaramaksu võtmist kahekordses summas senisest maksumäärast (kehtiva seaduse järgi see maks valdade osas langes).

Vaatamata sellele, et maksudega seotu oli pidevalt arutlusel, jäi see omavalitsuste tulubaasi ühe allika küsimus teravaks lahendamata probleemiks. 1932.a üldise majanduskriisi tingimustes maa- ja vallaomavalitsuste peamiste maksumaksjate – põllupidajate jt maaelanike

²⁵⁰ Siseministeerium. Kiri Vabariigi Valitsusele. Tallinn, 11.aprill 1924. - ERA, f 40, n 1, s 91, l 181.

²⁵¹ Tartu maakonna vallavanemate ja vallasekretäride ühine koosolek. Tartu, 29.märts 1924.a. – ERA, f 40, n 1, s 91, l-d 71-72.

maksevõime langes. Omavalitsuste eelarvete täitmist vallasvara arestimise ja müügi osas mõjutas tsiviilkohtupidamise muutmise ja täiendamise seaduse²⁵² ehk nn “raudvara” seaduse muutmise seadus.²⁵³ 1932.a vallaametnike palga ja tööolude korraldamise ajutise seaduse muutmise seadusega²⁵⁴ anti kohtu- ja siseministrile õigus „tekkinud tarviduse korral“ kehtestada vallaametnike palga alammäärad, piirates sellega omavalitsuste iseseisvust.²⁵⁵ Valdadel oli ülesannete täitmise ainsaks võimaluseks kõrge isikumaksumäära rakendamine. Oldi seisukohal, et olukorda oleks leevendanud varanduse- ja tulumaksu laekumine tervikuna omavalitsustele, mis oleks võimaldanud kaotada isikumaksu ning jätta ära riigilt laekuvad dotatsioonid.²⁵⁶

Omavalitsuste eelarveline ja majanduslik madalseis ei sundinud kiirustama neile stabiilse maksubaasi kujundamisega. Siseministeeriumis juba 1924.aastal väljaöeldud seisukohtades peeti ühtse omavalitsuste maksualase seaduse vastuvõtmist uute omavalitsusseaduste kehtestamisest olulisemaks, kuid konkreetseid arenguid ei toimunud ning uus maksuseadus jäi vastu võtmata. Erakondlike huvide vastuolulisusest tulenev ühtse poliitilise tahte puudumine takistas kohalike omavalitsuste maksualase kontseptsiooni väljatöötamist ja vastava seaduse vastuvõtmist, päädides hiljem küsimusega teise astme omavalitsuse vajalikkusest või mittevajalikkusest.

Omavalitsuste tulubaasi moodustumise küsimus ongi jäänud senini üheks olulisimaks probleemiks. EKOH art 9 alusel on omavalitsustel õigus piisavatele rahalistele vahenditele riikliku majanduspoliitika raames, põhiseaduse ja seadusega pandud kohustustega vastavuses olevatele rahalistele vahenditele, piisavalt mitmekülgsel ja paindlikul rahaliste vahendite tagamise süsteemile ning rahalise ühtlustamise mehhanismide või analoogiliste meetmete rakendamisele riigi poolt selleks, et tasandada potentsiaalsete finantsallikate ja kulutuste ebaühtlast jagunemist. PS § 154 lg 1 alusel peab riik looma regulatsiooni, mis kindlustaks omavalitsustele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks piisavad rahalised vahendid. Kas rahaliste vahendite saamine tagatakse muuhulgas kohalike maksude kehtestamise, riiklike

²⁵² Vallasvara aresti alla panemise ja müügi asjus tsiviilkohtupidamise muutmise ja täiendamise seadus. - RT 1932, 12.

²⁵³ “Raudvara” kuulus arestimisele elatisraha ja töötasu sissenõudmisel, v.a riigi ja omavalitsuse maksud, mis sellest sissenõudmisele ei kuulunud. Selle seaduse tagajärjel üksikutes valdades maksude laekumine soikus ning sissetulekud vähenesid vallavalitsuste andmetel 40-50% ulatuses. EML aktiivse tegutsemise tulemusena võttis Riigikogu 8.novembril 1932.a vastu kohtu- ja siseministeeriumi poolt välja töötatud seadusemuudatuse, mille järgi kuulus „raudvara“ arestimisele ka maksuseaduste põhjal määratud riigi- ja omavalitsuste maksude võlgade, neilt määratud viiviste, lisarahade ning trahvide sissenõudmisel.

²⁵⁴ Vallaametnike palga ja tööolude korraldamise ajutise seaduse muutmise seadus. - RT 1932, 92.

²⁵⁵ Seaduse vastuvõtmist mõjutas asjaolu, et maavolikogud muutsid vallavalitsuste pealekäimisel vallaametnike palga alammäärade kohta kehtinud määrusi. Kohtu- ja siseministeerium protestis maavolikogude otsused, sest ei soovinud palku suurendada. Kuna kohtuotsused antud küsimuses toetasid erinevaid seisukohti, lahendati olukord seadusega, mis seadis vallaametnikud senisest viletsamasse olukorda.

²⁵⁶ Tartu maakonna vallavanemate ja vallasekretäride ühine koosolek. Tartu, 29.märts 1924.a. – ERA, f 40, n 1, s 91, l-d 71-72.

maksude otse kohalikku eelarvesse laekumise või riigieelarvest tehtavate eraldiste abil, on seadusandja otsustada.²⁵⁷ Eestis moodustub omavalitsuste tulubaas maksudest, millest põhiliseks sissetulekuallikaks on üksikisiku tulumaks, ja nn tasandusfondist, milleks eraldatakse vahendid riigieelarvest, tagades maksutulused keskmisest vähem saavatele omavalitsustele tulu teatud tasemeni Eesti keskmisest. Eraldised toetusfondist moodustavad olulise osa üle 90 % Eesti omavalitsuste eelarvetest. Omavalitsuse tulud võivad igal aastal muutuda, sõltudes riigi tasandi poliitilistest otsustustest. Vastavalt Riigikohtu 2004.a üldkogu otsuses nr 3-1-46-03 kohtunik U.Lõhmuse poolt väljendatud eriarvamusele ei vasta tasandusfondi või toetusfondi rahastamine põhiseadusele, sest toetusfondi suurust ei määra omavalitsuste tegelikud vajadused, vaid poliitiliste jõudude vahekorra sõltuv valitsuse eelarvepoliitika. Kohtunik J. Põllu juhtis samas otsuses väljendatud eriarvamuses tähelepanu veel teisele olulisele aspektile – kui PS § 154 lg 2 teine lause nõuab kohalikele omavalitsustele seadusega pandud riiklike kohustuste kulupõhist finantseerimist, siis riigieelarves sätestatud toetusfondi jagamise valem on selgelt tulupõhine – toetusfondist raha eraldamisel on võetud arvesse järgmise aasta eeldatavad maksulaekumised omavalitsusüksuse eelarvesse.²⁵⁸ Olukord, kus tulubaas ei kujune iseseisvalt ja sõltumatult, ei võimalda pikemaajalist planeerimist ja arengu kavandamist. Riigikohtu osundatud otsusele vastavalt on omavalitsuste finantseerimise süsteemi stabiilsus oluline väärtus, mis võimaldab omavalitsusüksustel suurema täpsusega koostada pikemaajalisi arengukavasid ning neid tulemuslikumalt ellu viia, kuid omavalitsuste finantseerimissüsteemi stabiilsus ei saa olla eesmärk omaette. PS § 154 lõike 2 täitmise seisukohalt on oluline, kas kohalike omavalitsuste rahastamise süsteem tervikuna tagab selle, et omavalitsusüksused saavad riigilt piisavalt rahalisi vahendeid. Riigikohtu üldkogu 19.aprilli 2004.a otsuses nr 3-3-1-46-03 asuti seisukohale, et olukorras, kus olemuslikult omavalitsuslike ülesannete ja seadusega kohalikele omavalitsustele pandud riiklike kohustuste piiritlemine on ebaselge, võib konkreetse aasta riigieelarves ettenähtud toetusfondi kaudu ning vajadusel konkreetse aasta riigieelarvest täiendavate rahaliste vahendite andmine kohalikele omavalitsustele olla piisav PS § 154 lg-s 2 sätestatu täitmiseks.²⁵⁹ Omavalitsuste tulubaasi kõige tugevam mõjutaja on riiklike maksusoodustuste kehtestamine ja tulumaksuvaba miinimumi tõstmine, mida püütakse korvata toetusfondide abil, suurendades sellega rahaliste vahendite jaotumise tsentraliseerituse

²⁵⁷ Praktiliselt kõigis riikides saab KOV iseseisva eelarve tulu kolmest allikast: tulud kohalikest maksudest; avalikelt teenustelt, kohalikust ettevõtlusest ning varalt (peamiselt kinnisvara) laekuv tulu ning riigieelarve eraldistest mistahes vormis – dotatsioon, krediit, laen (tagastatav, tagastamatu) jne.

²⁵⁸ Riigikohtu üldkogu 19.04.2004.a otsus nr 3-1-46-03. Avanduse Vallavalitsuse kaebus Vabariigi Valitsuse 5. veebruari 2002. a määruse nr 66 õigusvastaseks ja seaduse "2002. aasta riigieelarve" § 2 põhiseadusevastaseks tunnistamiseks. – RT III, 11, 128.

²⁵⁹ Samas.

astet ja omavalitsuste sõltuvust keskvalitsusest. Kehtiv toetusfondi jaotamise valem on suunatud arvestusliku keskmise kuluvajaduse osalisele katmisele, mitte tasakaalustatud regionaalsele arengule. Kui omaaegse ettepaneku järgi oleks aidanud olukorda leevendada varanduse- ja tulumaksu laekumine tervikuna omavalitsustele, võimaldades kaotada isikumaksu ning jätta ära riigilt laekuvad dotatsioonid, siis kaasajal on olukorra lahendamise ühe võimalusena välja pakutud toetusfondi osa vähendamine omavalitsuste eelarvete tulude struktuuris, muutes tulumaksu jaotussüsteemi ja tagades tulumaksu laekumise sõltumatus keskvallitsuse poolt tehtavatest maksusoodustustest.²⁶⁰ RKÜK 16.03.2010.a otsuses jäeti omavalitsustele eraldatava tulumaksuosa vähendamise puhul Tallinna Linnavolikogu taotlus rahuldamata osaliselt põhjusel, et tulenevalt kogu rahastamiskorralduse põhiseadusvastasusest ei olnud selle põhiseaduspärasuse kontrollimine eraldivõetuna võimalik.²⁶¹

2.4. Vallaomavalitsuste reformikavad 1928-1930

2.4.1. Siseminister J.Hünersoni 20.märtsi 1928.a vallaomavalitsuse seaduseelnõu lähtekohad

Elanud üle 1924.a mässuga kaasnenud, tingis järgmise algatuse esitamise kohaliku omavalitsuse korralduse reguleerimiseks valitsuse poliitiline suutmatuse lahendada maaomavalitsuste küsimust. Kuna suhtumine maakonnaomavalitsustesse oli kriitiline, peeti otstarbekaks määratleda vähemalt omavalitsuse algüksuse – vallaomavalitsuse tegevuse alused. Siseminister J.Hünerson (Põllumeeste Kogu) poolt 20.märtsil 1928.a²⁶² valitsusele

²⁶⁰ A.Hirmo. Eesti ... (2003).

²⁶¹ Tulumaksuseaduse 1. aprillil 2009 jõustunud muudatustega vähendati füüsilise isiku tulumaksust omavalitsusüksustele laekuvat osa 11,93%-lt 11,4%-le. Seega vähendati 2009. aasta eelarveaasta keskel omavalitsusüksuste olulisimat ja suurimat tuluallikat 0,53 protsendipunkti võrra ehk seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt 300 000 000 krooni. Tallinna Linnavolikogu hinnangul on omavalitsusüksustele eraldatava tulumaksuosa vähendamine vastuolus PS §-des 10, 154 ja 157 sätestatud õiguskindluse, finantseerimissüsteemi stabiilsuse ja piisavate rahaliste vahendite tagamise põhimõttega nende koostoimes. Riik on suurendanud enda tulusid sõnamurdlikult omavalitsusüksuste arvel, rikkudes 2008. aasta lõpus omavalitsusüksuste ja riigi vahel sõlmitud kokkulepet omavalitsusüksustele laekuva tulumaksuosa suurendamise kohta. Kokkuleppe kohaselt suurendati tulumaksuosa selleks, et kompenseerida tulumaksu ja maamaksu viivitusintresside suunamist riigieelarvesse alates 1. jaanuarist 2009. Lisaks ei ole riik kohalike omavalitsuste tulubaasi vähendamisel omavalitsustega solidaarne. Esiteks tuleb arvestada, et majanduslanguse ja seadusemuudatuste koosmõju toob kohalike omavalitsuste tulubaasi vähenemisele topeltkoormuse. Samuti tuleb arvestada, et tulude üldise vähenemise taustal kahjustab omavalitsuste arvel riigi tulude suurendamine otseselt omavalitsuste elanike huve, kuna väheneb maksutulud kaudu osutatavate avalike teenuste kättesaadavus ja langeb nende kvaliteet. Seetõttu on füüsilise isiku tulumaksu osa langetamine koostoimes PS §-dega 12 ja 154 vastuolus põhiseaduse preambulis ja §-s 10 sätestatud sotsiaalse riigi põhimõttega. - Vt lähemalt: Riigikohtu Üldkogu 16.03.2010.a otsus nr 3-4-1-8-09.

²⁶² Siseminister. Ettepanek Vabariigi Valitsusele. Vallaomavalitsuse seaduseelnõu lähtekohad ja seletuskiri. 20.märts 1928, nr 3751. - ERA, f 40, n 1, s 76, l-d 24-28.

esitatud **ettepanekus vallaomavalitsuse seaduseelnõu aluseks võetavates lähtekohtades** toodi välja põhilised taotlused:

- eriseaduste osakaalu tõus funktsioonide suurendamisel (vallaomavalitsuste ülesanded jäid endisteks, uute funktsioonide lisamine nähti ette eriseadustega);
- analoogselt 28.09.1922. VS eelnõus sätestatule kollegiaalne vallavalitsus asendada mittekollegiaalsega (vallavolikogu poolt valitud vallavanem, sekretär ning vallavolikogu poolt valitud või vallavanema poolt ametisse määratud külavanemad, kes teostavad vallavanema ülesandeid seaduses sätestatud alustel ja vallavanema instruksiooni järgi);
- vallavanemale kohustuslik vanusenõue (25 aastat);
- haridustsensused või staažinõue (vallavanemale rahvakooli haridus või 5-aastane staaž omavalitsuse valitaval ametikohal, vallasekretärile haridusnõue: keskkooli haridus ning vallasekretäri eksami sooritamine ning ametnikele vähemalt algkooli 6-klassilisele haridusele vastav haridus);
- teenistusvahekord avalik-õiguslikuks, kuni vastava eriseaduse kehtestamiseni määrab teenistusvahekorra vallavolikogu;
- järelevalve vallaomavalitsuste tegevuse seaduslikkuse üle siseministri kätte: vetoõigus, otsuste peatamine, volikogu laialisaatmine, vallavanema asendaja määramine. Järelevalveõigusi teostab siseminister isiklikult või kohapealsete organite kaudu;
- omavalitsusametnikele valitsusametnikega analoogne vastutus, vallavanemal ja volikogu liikmetel vastutus distsiplinaarkorras;
- valdade ühendamise osas piisav 28.09.1922.a. VS eelnõus sätestatud miinimum, s.t 2500 elanikku. Valla suuruse määramisel mängis rolli nii vallaomavalitsuse kättesaadavus kohalikule rahvale kui ka selle ülesannete vastavus omavalitsuse kandejõule.

Vallavanema pädevusena määratleti vallavalitsuse ametnike teenistusse määramine, teenistusest vabastamine ja järelevalve nende tegevuse üle; üldjärelevalve valitavate ametnike üle; ebaseaduslike või vallale kahjulike otsuste volikogule uueks otsustamiseks esitamine ning õigused politsei alal. Külavanema ülesanneteks oli vallavanema ülesannete täitmine kohtadel vallavanema instruksiooni kohaselt seaduses ettenähtud alustel ja piires nt tuletõrje, vangistamise, isikutunnistuste väljaandmise, maksude sissenõudmise jm küsimustes. Järelevalvet vallaomavalitsuste tegevuse seaduslikkuse üle teostas siseminister isiklikult või kohapealsete organite kaudu. Siseministril oli vallavolikogude otsuste suhtes veto- või otsuste peatamise õigus, vallavolikogudel kaebeõigus siseministri otsuse peale administratiivkohtu

korras. Põhjenduseks toodi, et siseminister ei jõua protestida omavalitsuste ebaseaduslike otsuste vastu ning tal peab olema õigus otsus peatada. Seaduses sätestatud alustel oli siseministril õigus volikogusid laiali saata. Vallavolikogu valis vallavanema, kelle ametist kõrvaldamine ja talle asendaja määramine kuulus kava järgi juba keskvalitsuse pädevusse. Vallavanemale võidi asendaja määrata nii OAJS-is ettenähtud juhtudel (kohtulikule vastutusele võtmise puhul) kui ka siis, kui vallavanemat ei valita tähtaegselt. Sama järelevalve kord vallavalitsuse ja -volikogu muu tegevuse üle allutas vallaomavalitsuse keskvalitsuse otsesele kontrollile. Siseminister võis korraldada vallaomavalitsuse poolt täitmata jäetud ülesanded vallaomavalitsuste kulul.

Vallaomavalitsuse piiride muutmise, ühendamise ning valdade kaotamise otsustas Hünersoni kava järgi siseminister vastavate maavolikogude ettepanekul, kuulates ära asjast huvitatud vallavolikogude arvamuse. Sarnaselt oli sätestatud vallaomavalitsuse ajutine liitumine teise vallaomavalitsusega, millisel juhul ühe vallaomavalitsuse ülesandeid täidaks ajutiselt teine vallaomavalitsus.

Kohaliku omavalitsuse väline korraldus oli omavalitsuse ja keskvalitsuse suhete, eelkõige aga järelevalve osas normeeritud äärmiselt riigikeskselt. Kava üks eesmärk oli vallavanema võimu suurendamine, vallavanema instruksiooni kohaselt tegutsev külavanem oleks kujunenud pigem vallavanema käskjalaks kui küla esindajaks. Kaasajal on aleviku- ja külavanema valimine vabatahtlik, valimised toimuvad aleviku või küla koosolekul, vallavalitsuse ülesannete täitmine aleviku- või külavanema poolt sätestatakse lepinguga (KOKS § 58). Siiski võib J.Hünersoni kavas täheldada kohaliku omavalitsuse sisemise korralduse osas minimaalset omavalitsuse detsentraliseerimist. Võimaldamaks kodanikel võtta osa kohaliku elu juhtimisest, nähti ette võimalus moodustada vajadusel vallavolikogu otsuse alusel hääleõiguslikest kodanikest valla- või külavanema juhatusel tegutsevad erikomiteed kui nõuandvad organid. Sellega seoses võib mööndusel, et komisjoni esimees valitakse volikogu liikmete hulgast, rääkida volikogu komisjonidest kaasaja mõttes.

10. ja 11. novembril 1928.a – toimunud **II Eesti omavalitsustegelaste kongress**²⁶³ nentis, et vaatamata mitmetele reformikavadele pole omavalitsustele soodsat edasiliikumist toimunud. Nähti ette olemasoleva olukorra mõningane parandamine, tuginedes üldjoontes EML poolt 1927.aastal kujundatud seisukohtadele. Uudsena nähti ette omavalitsuse korraldava ja täidesaatva organi vahekorra muutumine täidesaatva organi kasuks, et viimane poleks lihtne käsutäitja, vaid omaks teatud iseseisvust ja otsustusõigust. Seetõttu toetati volikogu koosoleku juhatamise õiguse andmist täidesaatva organi esimehele, pöördudes sisuliselt tagasi

²⁶³ **Eesti Maaomavalitsuste Liit.** Meie maaomavalitsuste ümberkorraldamise sihid. Eesti Maaomavalitsuste Liidu väljaanne. Ühistrükikoda Rakveres. 1929, lk 76-78.

1926.aastasse, kus EML hakkas vähehaaval keskvõimu ideedega kaasa minema. Tollase suunamuutuse katkestasid 1927.a valimised. Volikogu pädevusse kuuluvate küsimustena nähti eelkõige üldiste juhtnööride ja põhimõtete, sh eelarve kinnitamist. Maa ja valla esinduskogude valimise osas leidis toetust erakondliku poliitika vähendamine isikuvalimise esiletõstmise kaudu ning valimiste korraldamine iga 4 aasta järel, kusjuures maa- ja vallavolikogude valimised toimuksid samaaegselt. Rõhutati vallavolinike ülemmäära vähendamise vajadust. Võrreldes varasemaga peeti vajalikuks ennetähtaegsete valimiste korraldamise võimaluse sätestamist seaduses. Valitsus kongressil valla keskmise suuruse osas kindlat seisukohta ei võtnud. Omavalitsuste ümberkorraldamisega kaasnevaid peamisi ohte nähti omavalitsuste võimkonna puudulikus normeerimises seadusandluses, vastuoludes suurte kohustuste ja väheste rahaliste vahendite vahel ning järjekordselt küpsenud valitsuskriisis, mis lahenes 4.detsembril 1928.a sotside erakonna (A.Rei) juhitava valitsuskoalitsiooniga, kuid see valitsus kukkus 9.juulil 1929.a.²⁶⁴

Uueks riigivanemaks sai Otto Strandman (Tööerakond), kohtu- ja siseministrina jätkas Tõnis Kalbus (Tööerakond) ja alates 12.aprillist 1930.a Ado Anderkopp (Tööerakond). Uue valitsuse olustikus töötas EML nõukogu komisjon välja uued, varasematega võrreldes põhjalikumad ja resoluutsemad põhimõtted omavalitsuste seaduste jaoks ja esitas need 17.oktoobril 1929.a Kohtu- ja Siseministeeriumile.²⁶⁵ Omavalitsusseaduste väljatöötamise aluspõhimõtete ja omavalitsusüksuste liikide ja neile eriseaduse kehtestamise küsimuses jäadi II omavalitsustegelaste kongressil (1928) võetud seisukohtade juurde. Deklareeriti, et seaduses valla kogukonna täpsustamiseks tuleks määratleda alalise elukoha mõiste. Valla keskmist suurust vähendati elanike alammäära kaudu võrreldes 1922.a-ga 500 elaniku võrra. 1500-2000 elanikuga valdade liitmist peeti võimalikuks vaid vastavate esinduskogude nõusolekul. Valdade liitmise ja piiride muutmise osas toetati küsimuste andmist maavolikogu pädevusse, kuid kuulates ära vastavate vallavolikogude seisukohad. Maavolikogu otsus nõudis kohtu- ja siseministri kinnitamist.

Seaduses sooviti fikseerida vallaomavalitsuste senine kompetents, millele lisanduksid maakorralduslikud, algkoolide ülalpidamist ja korraldust, heakorda ja julgeolekut, posti- ja telefonikorraldust ning laste hoolekannet puudutavad ülesanded. Vallavolikogu valimise osas jäadi kongressil võetud seisukohtade juurde. Täpsustati, et volikogu ennetähtaegne

²⁶⁴ Minister J.Hünersoni poolt välja pakutud vallaomavalitsuse seaduseelnõu lähtekohtade arutamist oleks olnud võimalik jätkata alles alates 2.vebruarist 1931.a, kui ametisse asus uus valitsus eesotsas riigivanem K.Pätsiga (Põllumeeste Kogud), kus kohtu- ja siseministriks oli algul J.Hünerson, hiljem J.Reinhold (Raid). Seda aga ei üritatudki, sest siis oli poliitilise huvi objektiks üksnes maakondlik tasand.

²⁶⁵ EML juhatus. Kohtu- ja siseministeeriumile esitatud kiri ja põhilaused maaomavalitsuste seaduste kohta. 17.oktoober 1929.a. Tallinn, nr 501. - ERA, f 40, n 1, s 76, l-d 29-33.

laialisaatmine ja ennetähtaegsete valimiste korraldamine toimub seaduses sätestatud korras maavalitsuse ettepanekul kohtu- ja siseministri otsusega.

Eelnõus esitatud vallavolikogu pädevus sarnaneb üldjoones tänapäeval KOKS §-is 22 sätestatud volikogu ainupädevusele.²⁶⁶ Vallavolikogu koosolekud tuli aastas minimaalselt kokku kutsuda kaks korda – üks eelarve ja teine eelarve täitmise aruande kinnitamiseks. Kohaliku omavalitsuse sisemise korralduse reguleerimiseks jäeti volikogule üsnagi suur vabadus. Nõutav oli, et vajaliku tulubaasi määraks eriseadus. Vastupidiselt senistes reformikavades sätestatule nähti volikogu volituste ajaks valitav vallavalitsus ette kollegiaalsena: vähemalt kolmeliikmelisena (vallavanem ja tema kaks abi). Vallavalitsuse pädevusse kuuluvatena sätestati kõik vallaomavalitsuse võimkonda kuuluvad küsimused, mis maaomavalitsuste seaduse või eriseadustega pole antud vallavolikogu või vallavanema pädevusse. Vallasekretär nähti ette volikogu poolt valitava alalise ametnikuna.

Külavanemat nähti vallavalitsuse poolt üheks valitava vallavalitsuse käsutäitjana, ameti vastuvõtmine oli kohustuslik. Külavanema pädevuses oli keskvalitsuse, vallavalitsuse, vallavanema ja selle abide korralduste ja käskude edastamine ning statistiliste andmete kogumine. Järelevalvekorralduse osas jäadi 1927.a võetud seisukohtade juurde. Vallaomavalitsuse osas ette nähtud põhimõtted toetusid põhiosas demokraatlikele põhimõtetele, v.a külavanema ameti vastuvõtmise kohustuslikkus ning siseministri otsusega seaduses määratud korras volikogu ennetähtaegse laialisaatmise võimalus.

EML toetas kahetasandilist omavalitsust ning liikus kontseptuaalselt tervikliku lahenduse suunas, esitades ka **põhilaused maaomavalitsuse kui II astme omavalitsuse kohta.**²⁶⁷

Maaomavalitsuse piirkonda arvati maakonna piires olevad linnad ja vallad. Määratleti, et maaomavalitsus teostab valitsemist maakonna piires kõigil aladel, v.a eriseadustega keskvalitsuse pädevusse võetud küsimused, vallaomavalitsustele ülejõu käivad ülesanded või ülesanded, mille koondamine suurema omavalitsuse üksuse kätte on otstarbekam. Eraldi määratleti ülesanded administratiiv-, hariduse-, hoolekande-, tervishoiu-, põllumajandusteede- ja ühenduse pidamise ning majanduse alal. Maavolikogude valimine nähti ette samaaegselt vallavolikogude valimistega. Sarnaselt vallavolikogudele nähti ette volikogu laialisaatmise ning ennetähtaegsete valimiste võimalus seaduses sätestatud juhtudel siseministri otsusega.

²⁶⁶ KOKS § 22 alusel kuulub volikogu ainupädevusse vallavalitsuse liikmete arvu määramine, vallavalitsuse liikmete, revisjonikomisjoni ja eriseadustes ettenähtud esindajate ja komisjonide valimine, maksude määramine eriseaduses ettenähtud korras, eelarvete ja aruannete kinnitamine, kinnisvarade omandamine, võõrandamine ja eelarveliste laenude võtmise otsustamine, valla piiride muutmise asjus seisukoha võtmine, vallavalitsuse töökorra kinnitamine, erikapitalide asutamise ja valitsemise korra määramine ning eriseaduste ja määrustega vallavolikogule pandud küsimuste otsustamine.

²⁶⁷ EML juhatus. Kohtu- ja siseministeeriumile esitatud kiri ja põhilaused maaomavalitsuste seaduste kohta. 17.oktoober 1929.a. Tallinn, nr 501. - ERA, f 40, n 1, s 76, l-d 29-33.

Maavolikogu koosolekut juhatas maavanem või tema abi. Ka maavolikogu osas nähti kohustuslikuna aastas kahte koosolekut ning maavolikogu pädevus sätestati sarnaselt vallavolikogu pädevusega, millele lisandus sundmääruste kehtestamine kõigil tegevusaladel seaduste ja valitsuse määrustega sätestatud piires. Toetust leidis kolmeliikmelisse kollegiaalne maavalitsus (maavanem, tema abi ja sekretär); maavalitsuse liikmete vanusetsensus 25 aastat; maavalitsuse liikmete arvu kindlaksmääramine ja töökorra kehtestamine maavolikogu poolt; otsuse kinnitas valitsus. Lisaks maavolikogu otsustele pidi maavalitsus täitma kõik talle seaduste või erimäärustega pandud kohustused ning maaomavalitsuste võimkonda kuuluvad küsimused, mis omavalitsuse seaduse või eriseaduste alusel ei kuulunud maavolikogu, maavanema või maavalitsuse osakondade pädevusse. Maavanema pädevusse kuulus maaomavalitsuse esindamine, maavalitsuse tegevuse ühtlustamine, järelevalve maavalitsuse üldtegevuse ja maavolikogu otsuste täitmise üle, koosolekute juhatamine ning muud eriseaduste ja volikogu otsustega talle pandud kohustused. Maavalitsuse tegevuse asjaajamise järelevalvet teostas maavolikogu revisjonikomisjon, seaduslikkuse järelevalve kuulus kohtu- ja siseministri pädevusse, kellel oli õigus maavolikogu mitteseaduspäraseid otsuseid ümberotsustamiseks tagasi saata. Kui maavolikogu jäi otsuse juurde, protestis kohtu- ja siseminister otsuse administratiivkohtus. Valla- ja maavalitsuste järelevalve korralduse osas ei toetatud seega vähemtsentralistlikke põhimõtteid, vaid pigem toodi sisse põhiseadusega kooskõlas olev detsentralismi suund. Maakonnapiiride muutmine nähti ette vastavate maavolikogude omavahelisel kokkuleppel või valitsuse otsusel, ära kuulates kohalike elanike arvamuse. Maakondade likvideerimine ja uute loomine toimuks seaduse alusel. Maaomavalitsustele nähti ette teiste omavalitsustega vabatahtlik sihtühisuste või maakonnas sihtringkondade loomise õigus.

2.4.2. Kohtu- ja siseminister T.Kalbuse 31.jaanuari 1930.a vallaomavalitsuse seaduse põhimõtted ja kohtu- ja siseminister A.Anderkopi 19.augustil 1930.a vallaomavalitsuse seaduse eelnõu

Mõlemad ministrid olid tööerakondlased, kelle erakond oli alates AK-st Põllumeeste Kogude kavade vastu ja seda eeskätt erakonna momendi poliitiliste eesmärkide tõttu, kus omavalitsuste küsimus omaette tähtsust ei omanud. 1930.a tuldi aga välja oma eelnõudega, millele andis tõuke ka EML poolt 1929.a omavalitsuste korralduse kohta üldpõhilausete vastuvõtmine. Kohtu- ja Siseministeerium esitas 31.jaanuaril 1930.a valitsusele

vallaomavalitsuse seaduse põhimõtted²⁶⁸, mis oli segu valitsuse varasematest eelnõudest, omavalitsuste arvamustest ja EML ettepanekutest. Välisriikide omavalitsusseadustega tutvudes oli põhihuvi järelevalve korraldamisel ning maakondade, valdade ja külade hulgal.²⁶⁹ Eelnõu lähtekohad kattusid põhiosas siseminister J.Hünersoni poolt 1928.a esitatuga. Tunnustamist leidis rahvale kättesaadav ja ülesandeid hästi täitev vallaomavalitsus, enam ei peetud vajalikuks arutada nt kihelkonna kui omavalitsuse algüksuse üle²⁷⁰, kuid eelnõus nähtus tendents tsentralistliku valitsemiskorra omaksvõtu poole.

Kohtu- ja siseminister T.Kalbus toetas kõikide omavalitsuste esinduskogude valimisi analoogiliselt Riigikogu valimistega, s.o isikuvalimistena. Sellega tehti nn silma EML-i ja omavalitsustegelaste kongressidele, kes pooldasid isikuvalimisi, eesmärgiga vähendada erakondlikku poliitikat. Eelnõus nähti neljaks aastaks valitava vallavolikogu koosoleku juhatajana vallavanemat, kes võis saata seadusega mittekooskõlas oleva või vallale kahjuliku vallavolikogule otsuse uuesti otsustamiseks. Lahendust, kus selliseid otsused saaks ära hoida nt hoiatusega volikogu juhataja poolt, ei peetud mõjuvaks. Ette nähti vallavolikogude ennetähtaegne laialisaatmine seaduses sätestatud alustel kohtu- ja siseministri korraldusel.²⁷¹ Toetust leidis kollegiaalse täitevorgani moodustamine (vallavanem ja tema 2 abi), vallavolikogul võis vajadusel suurendada abide arvu kolmeni. Nii vallavanema kui tema asetäitja valis volikogu, kuid alla 1000 elanikuga valdades võidi panna vallavalitsuse ülesanded kohtu- ja siseministri loal vallavanemale.

T.Kalbus soovis sätestada nii volikogu kui ka vallavanema pädevuse seaduses ja ammendavana, kõik ülejäänud küsimused lahendaks kollegiaalne vallavalitsus. Külavanema valis volikogu, ta täitis seaduses sätestatud ülesandeid ning teda nähti kui vallavalitsuse ja ka vallavanema käsutäitjat. Külavanema institutsiooni pooldas ka EML, kuid tema valimist

²⁶⁸ Kohtu- ja siseministri kt. valitsusele esitatud vallaomavalitsuse seaduse põhilaused ja seletuskiri. 31.jaanuar 1930. Kiri nr 7285, Tallinn, 31.jaanuar 1930. - ERA, f 40, n 1, s 94, lehed on nummerdamata.

²⁶⁹ Omavalitsusasjade abidirektor O.Angelus palus läti, leedu, poola, soome ja rootsi saatkondade kaudu andmeid selle kohta, milliste ametkondade kaudu riigivõim teostab järelevalvet omavalitsuste üle ja millised otsused vajavad järelevalveasutuse kinnitust, eriti eelarvete, aruannete ja maksude osas. 29.novembril saadi teave maakondade ja valdade ja külade arvude ja elanike arvude kohta Leedust, kus oli 20 maakonda, 248 valda, väikseim valdade arv maakonnas 7, suurim 24. Elanike arv vallas 8000-12000. Valdade administratiivüksused seniunija'id oli kõigis valdades kokku 2667. - Valla- ja maakonnaomavalitsustesse puutuvate seaduste küsimine. 7.11.1929. - ERA, f 40, n 1, s 76a, lehed on nummerdamata.

²⁷⁰ Vt käesoleva töö lk 28.

²⁷¹ Kui II omavalitsustegelaste kongress soovis vähendada volinike ülemmäära ning võimaldada korraldavate organite laialisaatmist ja uute valimiste korraldamist, siis kohtu- ja siseministeeriumi poolt esitatud seletuskirjas ei nõustatud volinike arvu vähendamisega kaalutlusel, et ühe vallaomavalitsuse elanike arvu tõusuga muutuvad väiksema arvuga volinikest koosnevad volikogud esinduskogudena küsitavaks. EML-i nõukogu leidis, et volikogu laialisaatmise õigus peaks kuuluma valitsusele. Kohtu- ja siseministri esitatud kavas leiti, et volikogu laialisaatmise õigus tuleks anda kohtu- ja siseministrile, kelle otsused käivaid kohtu kontrolli alla põhjusel, et administratiivkohtu kord ei võimaldanud kaevata valitsuse otsuste peale.

vallavalitsuse poolt. J.Hünersoni põhilaused nägid ette vallavolikogude valitud või vallavanema määratud külavanema.

T.Kalbuse põhimõtetes nähti vallasekretäri volikogu poolt valitava alalise vallavalitsuse ametnikuna. Teiste ametnike ametisse määramine ja ametist vabastamine kuulus vallavalitsuse pädevusse. Järelevalve vallaomavalitsuste üle koondus põhimõtete järgi maavalitsuse kätte. Kontrolliti vallavolikogu ja -valitsuse otsuste seaduslikkust, volikogu otsuste puhul seaduses sätestatud juhtudel ka otstarbekust. Seaduslikkuse järelevalvet teostades oli maavalitsusel õigus saata vallavolikogu otsused ümberotsustamiseks tagasi, vallavolikogu võis selle peale protestida administratiivkohtu korras.

T.Kalbuse põhilauses sooviti järelevalve teostajale võimaldada volikogude osas samad õigused kui OJAS § 5 järgi omavalitsuse täidesaatvate organite suhtes. Kehtivat süsteemi, mille järgi järelevalve volikogude suhtes toimus ainult kontrollorganile saadetavate protokollide ärakirjade põhjal, peeti mittepiisavaks. Uudsenähti ette vallaomavalitsuste poolt täitmata ülesannete täitmine maavalitsuse korraldusel vallaomavalitsuse kulul. Määratlemata jäeti, milliseid ülesandeid konkreetselt silmas peetakse ja millest ülesande täitmiseks vajalikud vahendid moodustuvad. Järelevalveasutuse selline pädevus oli vastuolus demokraatlike põhimõtetega, võttes omavalitsustelt võimaluse järgida kohalikke eelistusi ning võtta arvesse kohalikke vajadusi.

Valla suuruse küsimust T.Kalbuse põhimõtetes ei käsitletud.

Kokkuvõttes tuleb nimetatud põhimõtetes esile tsentralistlik suund eelkõige vallaomavalitsuse ülesannete täitmisel maavalitsuse kaudu ja järelevalve riigikeskse korraldamise kontekstis, kuid teiste küsimuste osas ei kujunenud need nii riigikeskseteks, et oleks rahuldanud keskvalitsust.

Eeltoodud põhimõtteid arendas edasi Otto Strandmani valitsuses 12.04.1930.a kohtu- ja siseministriks saanud A.Anderkopp (ETE), kes esitas **vallaomavalitsuse seaduse eelnõu** (edaspidi VSE)²⁷² 19.augustil 1930.a teistele ministeeriumitele tutvumiseks. A.Anderkopp ei toetanud maa- ja vallaomavalitsuste ümberkorraldamise küsimuse sidumist, küll pidas võimalikuks nende ümberkorraldamiste paralleelset lahendamist. Erinevalt T.Kalbuse eelnõu põhimõtetest nähti ette mittekollegiaalne vallavalitsus (§§ 51 ja 55). Vallaelanike arv pidi olema vähemalt nii suur, et vallaomavalitsus suudaks täita temale pandud ülesandeid ja edukalt areneda (§ 3). Keskmisena määratleti vähemalt 2000 elanikuga vallad. VSE järgi otsustas vallapiiride muutmise, liitmise ja uute valdade asutamise maavalitsuse ettepanekul kohtu- ja siseminister, kuulates ära asjast huvitatud vallavolikogude arvamused. Vallad tuli

²⁷² Kohtu- ja siseminister. Ministeeriumitele esitatud vallaomavalitsuse seaduse eelnõu. 19.august 1930. - ERA, f 40, n 1, s 94, lehed on nummerdamata.

liita, kui seda põhjustas valla ebaotstarbekas asend, ebaloomulikud piirid või halb majanduslik olukord. Liitmist ei teostatud, kui seda takistas ebasoodne teedeühendus. Maavalitsuse ettepanekul võis kohtu – ja siseministri otsusel liita alla 1000 elanikuga valdu või nende osasid teiste valdadega ning asutada valdade osadest uusi valdu, kuulates ära asjaosaliste valdade arvamuse (§ 5). Valitsusel oli õigus otsustada liitmisi ka ilma maavalitsuse nõusolekuta. Valdade piiride määramisel ja muutmisel tuli silmas pidada, et valla maa-ala oleks ühtekuuluv ning tihedalt hoonestatud. Maa-ala sattumist kahe või mitme valla piiridesse sooviti vältida (§ 7).

VSE-s täpsustati kohtu- ja siseminister T.Kalbuse esitatud põhimõtet, et vallavalitsuse täitmata ülesanded täidab maavalitsus vallavalitsuse kulul. Kui volikogu osutus kohalviibivate volikogu liikmete vähesuse tõttu kahel korral järjest otsustusvõimetuks, võis vallavalitsus või vallavanem saata kiirelt lahendust vajava küsimuse otsustamiseks maavalitsusele (§ 29). VSE-s laiendati ka järelevalve teostajate ringi: kui T.Kalbuse põhimõtetes koondati järelevalve maavalitsuse kätte, nähti nüüd järelevalve teostajana lisaks maavalitsusele ka kohtu- ja siseministeeriumi (§ 108). Nähti ette järelevalve tegevuse seaduslikkuse ning teatud juhtudel ka otstarbekuse üle (§§ 109, 111 ja 112). Omavalitsusi võidi igal ajal revideerida, nõuda seletusi, asjasse puutuvaid dokumente või ärakirju. Protestimise kord langes kokku T.Kalbuse põhimõtetes tooduga. VSE-s sisaldas ka võimalust tunnistada volikogu liikmete volitused siseministri poolt kehtetuks, kui volikogu ei valinud tähtaegselt täidesaatvat organit, ei võtnud vastu eelarvet või kui vallavolikogu muutus otsusevõimetuks vallavolinike arvu vähesuse tõttu (§ 123).

Juba märksa olulisemalt riigikesksuse suunas kaldunud VSE esitati arvamuse avaldamiseks EML-ile ja EVS-le. 24.septembril 1930.a EVS toetas vaid valla piirkonna ja liikmeskonna fikseerimist seaduses, muus osas eelnõu toetust ei leidnud. Eelnõu ei toetanud ka EML nõukogu, olles seisukohal, et õigus anda volikogule asju uuesti otsustamiseks saab kuuluda ainult vallavalitsusele, säilima peavad kollektiivne vallavalitsus ja kehtiv järelevalve kord. Eelnõus sisalduvaid valdade likvideerimise põhimõtteid peeti liiga kategoorilisteks, leides, et igal üksikjuhul peab lisaks elanike arvule arvestama ka muid kriteeriume, nt valdade majanduslikku olukorda. Põhimõtteliselt samu seisukohti (kaotada otstarbekuse järelevalve ja otsuste kinnitamisest; väiksed vallad jätta alles; mitte toetada mittekollegiaalset täidesaatvat organit jne) toetasid mitmed VSE kohta arvamust avaldanud vallasekretärid jt omavalitsustegelased.²⁷³

²⁷³ Nt Kilingi vallasekretäri kiri Kohtu- ja Siseministeeriumile 15.10.1930; Taali vallasekretäri kiri Kohtu- ja Siseministeeriumi administratiivosakonnale 14.10.1930; Torma vallasekretäri kiri Kohtu- ja Siseministeeriumi Administratiivosakonnale 2.10.1930; Eesti vallasekretäride Petseri osakonna kiri 9.10.1930; Mäe vallasekretäri kiri 29.09.1930; Audru vallasekretäri kiri 19.09.1930.a.; Kaelase vallasekretäri kiri 12.10.1930; Konguta

ELL, käsitledes 1930/1931.a linnade ja alevite seaduslikku kaitset puudutavaid küsimusi, nägi VSE juures eriti olulistena kaht põhimõttelise tähtsusega küsimust, millele tähelepanu juhiti:

- kogukonna kui organiseeritud üksuse ja elanike ning kogukonnavaheliste õiguste ja kohustuste kindlaksmääramise vajadus;
- tollel ajal kehtinud, üldist poolehoidu võtnud järelevalvekorra alleshoidmise vajadus.²⁷⁴

VSE jäi vallaomavalitsuste seaduste eelnõude osas enne 1933.a põhiseaduse muutmist viimaseks. Ministeeriumisse jäi see seisma eesmärgiga lahendada valla- ja maaomavalitsuste reform konstruktiivselt. Nõude realiseerimine eeldas loodava vallaomavalitsuse mudeli seostamist nii toimiva riigihalduse mudeliga kui ka maakonnaomavalitsuse mudeliga, samuti loodava maakonnatasandi mudeliga. Vaatamata lubadustele töötada valla- ja maaomavalitsuste reformiks välja terviklik kontseptsioon, asetati järgnevalt rõhk hoopis maaomavalitsuse kui teise astme omavalitsuse reformimisele. Tekkinud olukorda aitavad põhjendada valimistulemused, mis olid käsitletaval perioodil toimunud riigivalitsemise ja poliitiliste arengute aluseks. **1926/27. ja 1929/30.a linna- ja alevivolikogude** valimistel edukamad tsentrumi ja parema tiiva rühmitused, sotsid said umbes 20 % kõikidest häältest. 1929/1930.a linna- ja alevivolikogude valimistel jäi poliitiliste jõudude vahekord põhiliselt samaks. **1927.a maavolikogude** valimistel jätkus Põllumeeste Kogude ja Asunike Koondise edu (teised tsentrumiparteid 13%), vasakust tiivast kogusid sotsid 25 % häältest. **II ja IV Riigikogus** olid sotsid kõige arvukam parlamendirühm ning alates 1928.a olid nad koalitsioonivalitsuse eesotsas. Kui PK-d taotlesid põhiseaduse muutmist²⁷⁵ ning täidesaatva võimu tugevdamist, ei leidnud see idee kodanlike parteide omavaheliste lahkkelide tõttu toetust, sest tsentrumi jt väikekodanlike parteide esindajad ei pooldanud tollal veel tugevat keskvõimu. Ometi andis see märku lähenevast parlamentarismi kriisist. 1927.a. jätkus maavolikogude valimistel Põllumeeste Kogude ja Asunike Koondise edu (teised tsentrumiparteid 13%), vasakust tiivast kogusid sotsid 25 % häältest).²⁷⁶ Kolmas edukam partei II ja IV Riigikogu valimistel – Asunike Koondis - tõusis 1930.a maavolikogude valimistel teiseks enam hääli saanud parteiks. Põllumeeste Kogud, kes sotsidele Riigikogu valimistel 1926-1929. alla jäid, said 1930.a maavolikogude valimistel enamuse 8 maakonnas,

vallasekretär kiri 13.10.1930; Vana-Otepää vallasekretäri kiri 15.10.1930; Meremäe vallasekretäri kiri 15.10.1930; Uue-Vändra vallasekretäri kiri 15.10.1930; Patküla ja vallavanema ja vallasekretäri kiri 15.10.1930; Rasina vallavanema kiri 3.10.1930; Keina vallasekretäri kiri 6.10.1930; Rootova vallavanema kiri 7.10.1930; Narva vallasekretäri kiri 1.10.1930; Lehtse vallasekretäri kiri 1.10.1930; Undla vallavalitsuse kiri 18.11.1930; Tartu Maavalitsuse kiri 1.11.1930; A.R.V.Koonduse Keskjuhatuse kiri 12.11. 1930. - ERA, f 40, n 1, s 94, l-d on nummerdamata.

²⁷⁴ Ülevaade ELL tegevusest 1930/1931. - Linnad ja Alevid. 1931, nr 1, lk 1.

²⁷⁵ 29.september 1926.a. nr 328/43. Põllumeeste Kogude Riigikogu rühma ettepanek. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmisseadus. - ERA, f 76, n 2, s 153, l-d 1-19.

²⁷⁶ **E.-J.Truuväli.** Valimisõigus ... (1986), lk 157-174.

kus nad koos Asunike Koondisega jaotasid omavahel praktiliselt kõik omavalitsuste volikogude liikmete kohad. Asjaolu, et paremal tiival ja tsentrumirühmitustel oli haldusreformis teine suund kui vasemal tiival, soodustas omavahelist võitlust.

Maavolikogude valimised olid tähtsaks poliitiliseks aktisooniks, peegeldades peamiste poliitiliste jõudude vahekorda. Parteide kokkuleplusega kindlustati maakonnaorganites järkjärgult Põllumeeste Kogude positsiooni. Oma poliitiliselt programmilt ja praktilise tegevuse poolest olid asunikud muutunud Põllumeeste Kogude liitlaseks, mis viis mõlema partei hilisemale liitumisele ja V Riigikogu valimistel 1932.a valimisvõidule.

2.5. Maaomavalitsuste reformikavad 1931 -1933

2.5.1. EML 19.septembri 1931.a nn põhilauseid maaomavalitsuste kui teise astme omavalitsuse kohta

Riiklikest suundumustest lähtudes arendati ka EML-is järgneval perioodil edasi maaomavalitsuse ümberkorraldamist puudutavaid seisukohti, **põhilaused maaomavalitsuste kui teise astme omavalitsuste kohta** kinnitati 19.septembril 1931.a.²⁷⁷ Jäädi kindlaks kaheastmelisele omavalitsusele, reformi tähtsaimaks küsimuseks peeti maavolikogu valimise korra ja koosseisu küsimusi. Vastupidiselt oma senistele seisukohtadele nähti ette maavolikogude valimine Riigikogu valimistega analoogselt korras valimisringkondade kaupa, eesmärgiga tagada volinik teatud valla, mitte partei esindajana. Tagamaks kõigi maakondade maa-alade ühtlast esindatust maavolikogus, sätestati maavolikogu volinike arvuks 15-25. Maavolikogude valimised nähti ette nelja aasta järel samaaegselt vallavolikogu valimistega. Valimisõigus oli maakonna valdade alalistel täisealistel kodanikel. Maavolikogude laialisaatmise ja ennetähtaegse valimise võimalus nähti ette seaduses sätestatud juhtudel valitsuse otsuse alusel. Kokkuhoiu võimaldamiseks sooviti piiritleda maaomavalitsuste kompetents ning koondada osa ametnikke. Sätestati, et maaomavalitsus teostab maakonna piires valitsemist ja omal algatusel üldist korraldamist kõigil aladel, mis ei kuulu eriseaduste alusel keskvalitsuse pädevusse, samuti teostab vallaomavalitsustel ülejõu käivaid ülesandeid ja neid, mille koondamine suurema omavalitsusüksuse kätte on otstarbekam. Maaomavalitsuse ülesanneteks loeti mitmed ülesanded administratiiv-, hariduse, hoolekande-, tervishoiu-, põllumajanduse, teede ja side ning majanduse alal.

²⁷⁷ Põhilaused maaomavalitsuste kui teise astme omavalitsuse kohta ja seletuskiri EML nõukogu poolt vastuvõetud maaomavalitsuste kui teise astme omavalitsuste ümberkorraldamise põhilause kohta (vastu võetud EML nõukogu koosolekul 19.09.1931).- ERA, f 40, n 1, s 76, l-d 36-38.

Maavolikogu pädevusse kuuluvatena nimetati maavalitsuse liikmete palga määramine, maavalitsuse liikmete ja revisjonikomisjoni valimine, maksude määramine eriseadustes sätestatud korras, eelarvete ja aruannete kinnitamine, kinnisvarade omandamise ja võõrandamise otsustamine, erikapitalide asutamise ja nende valitsemise korra määramine, sundmääruste kehtestamine, maakonna ja valdade piiride muutmine, maavalitsuse kodukorra kinnitamine, eriseadustega ning määrustega maavolikogudele pandud küsimuste otsustamine. Hoidmaks ära maavolikogu kui “raskepärase aparaadi” liiga sagedast kokkukutsumist, viidi volikogu koosolekute alammäär aastast seniselt neljalt kahele - üks eelarve ja teine aruande kinnitamiseks. Volikogu koosoleku juhatamine kuulus kava järgi maavanema või tema abi pädevusse.

Toetati kolmeliikmelist kollegiaalset maavalitsus (maavanem ja tema kaks abi). Maavalitsuse ülesandeks oli valitsusvõimu teostamine seaduste, määruste või juhendite ning maavolikogu otsuste alusel. Maavalitsus otsustas kõik maakonnaomavalitsuse võimkonda kuuluvad küsimused, mis käsitletava kava või eriseaduste alusel ei kuulunud maavolikogu pädevusse või maavanema otsustamisele. Väiksemates kohtades oli koosseisu ja administratsioonikulude kokkuhoiu eesmärgil võimalus valida siseministri nõusolekul maavalitsuse õiguste ja kohustustega maavanem kollegiaalse maavalitsuse asemel. Maavalitsuse liikmete kandidaatide miinimumvanuseks oli 30 aastat ning staazinõue omavalitsus- või riigiasutuses kõrghariduse omamise puhul vähemalt 3-aastat, 6-klassilise algkooli ja keskkoolihariduse omamise puhul vähemalt 5-aastat. Maavalitsuse sekretär pidi omama kutseoskuse tunnistust.

Maavanema pädevusse kuulus maaomavalitsuse esindamine, tegevuse ühtlustamine, järelevalve maavalitsuse üldtegevuse ja maavolikogu otsuste täitmise üle, maavalitsuse koosolekute juhatamine ning muud talle eriseadustega või maavolikogu poolt antud erikohustused. Maavolikogu töökorralduse (kodukorra) kehtestas maavolikogu ja kinnitas valitsus. Üldise juhtimise, majanduslikke ja rahalisi küsimusi lahendasid põhilause järgi maavalitsuse liikmed, tehnilisi ja meditsiinilisi küsimusi vastava kvalifikatsiooniga ametnikud.

Maakonnapiiride muutmine nähti ette vastavate maavolikogude kokkuleppel või valitsuse otsusega, arvestades kohalike elanike soove. Sätestatud oli, et maakondade liitmise käigus maakonna kaotamine toimuks seadusandlikul teel. Kuna 1920.a PS sisaldas maakondade loetelu, siis oleks pidanud kava seadusena vastuvõtmisele või vahetult pärast vastuvõtmist ja enne jõustumist eelnema põhiseaduse muutmine. Seda teemat aga ei käsitletud.

Nähti ette maaomavalitsuste õigus luua vabatahtlikult sihtühistuid teiste omavalitsustega või luua maakonnas sihtringkondi.

Järelevalvet maavalitsuse asjaajamise üle teostas maavolikogu tema poolt moodustatud revisjonikomisjoni kaudu, mille töökord määratakse kindlaks maavolikogu kodukorras. Maaomavalitsuse tegevuse seaduslikkuse üle teostas järelevalvet kohtu- ja siseminister, kellel oli õigus maavolikogu mitteseaduspäraseid otsuseid ümberotsustamiseks tagasi saata. Kui volikogu jäi teistkordselt otsuse juurde, oli kohtu- ja siseministril õigus protestida otsus administratiivkohtu korras.

2.5.2. Kohtu- ja siseminister A.Anderkopi 1932.a esitatud maakonnaseaduse eelnõu

Eestis 1932.aastal olnud neljast valitsusest kolmes viimases oli kohtu- ja siseministriks A.Anderkopp, kelle poolt esitatud **maakonnaseaduse eelnõu** (edaspidi MSE)²⁷⁸ taotles vastupidist äsja käsitletud EML maaomavalitsuse põhialustele ja ei lugenud maakondade valitsemist omaavalitsuslikuks. Seega oli senine tihtipeale pelgalt poliitiline vastuseis Põllumeeste Kogude ja Tööerakonna vahel asendunud ühistööga tsentralismi suunas.

Maakonna valitsemisasutusteks olid maakonnavalitsus ja delegeeritud maakonnanõukogu (§ 3). Viimane koosnes maakonda kuuluvate valdade ja alevite valla- ja alevivanematest ning maakonnanõukogus hääleõiguslikust maakonnavanemast või tema asetäitjast (§ 16). Maakonnanõukogu pädevusse kuulus seaduste alusel maakonnas võetavate maksude maksumäärade ja koormatiste jaotuskavade kinnitamine; maakonda puudutavate määruste vastuvõtmine; maakonnavalitsuse eelarve asjus seisukoha võtmine; laatade korraldamiseks loa andmine, ärajätmine ja ümberpaigutamine, laatade toimumisaja ja sisemise korralduse määramine; tähtsamate maakonna korraldusse puutuvate küsimuste arutamine; maakondade liitmise ja maakonna piiride muutmise küsimuses seisukoha võtmine ning seaduses ettenähtud muude küsimuste otsustamine (§ 15).

Maakonnavalitsus koosnes kohaliku valitsemise üldisest juhust ja järelevalve teostajast – maakonnavanemast ja üksikute kohalike valitsemisalade juhatajatest (maakonnaarst, maakonnainsener, maksuinspektor ja koolinõunikud) (§ 5). Kohtu- ja siseministeeriumi koosseisu kuuluva ja vahetult ministrile alluva maakonnavanema nimetas ametisse valitsus kohtu- ja siseministri ettepanekul (§ 8, § 10). Maakonnavanemale nähti ette vanuse- (30-aastat), haridus- ja kutsealane tsensus (vähemalt 5-aastane staaz riigi- või omavalitsusteenistuses). Oma tegevuseks sai maakonnavanem juhiseid nii kohtu- ja siseministrilt kui ka teistelt ministeeriumidelt (§10). Ülejäänud ametnikud kuulusid erinevate

²⁷⁸ Maakonnaseaduse eelnõu. Dateerimata. - ERA, f 40, n 1, s 85, lehed on nummerdamata.

ministeeriumide koosseisu. Seega kujutas maakonnaavalitsus endast sisuliselt erinevate ministeeriumite esindust.

Maakonnaavalitsuse pädevusse kuulus kohalike asjade valitsemine rahvatervishoiu, hariduse, teede ja ehituse alal; kohalike koormatiste valitsemine; maksude määramine ja nende sissenõudmise korraldamine; riigi varade valitsemine; maakonnanõukogu koosolekute ettevalmistamine; maakonnanõukogu otsuste täitmise korraldamine; seaduste ja määruste ning riigi keskasutuste korralduste avaldamine maakonnas, riigi keskasutuste korralduste täitmise korraldamine ning muud maakonnaavalitsusele pandud ülesanded (§ 4).

MSE alusel kuulus maakonnavanema pädevusse maakonnaavalitsuse asutuste ja ametnike tegevuse juhtimine ja ühtlustamine, nende üle järelevalve teostamine ja muude seadustega pandud küsimuste lahendamine (§ 6). Eriliselt rõhutati järelevalveõigust valla- ja aleviomavalitsuste üle vastavate seaduste alusel. Oma ülesannete täitmiseks võis maakonnavanem nõuda kohalikelt valitsemisasutustelt andmeid ja seletusi (§ 7). Maakonnavanem otsustas küsimusi, mis ei kuulunud mõne maakonnaavalitsuse koosseisu kuuluva asutuse pädevusse; tegi ministeeriumides maakonnaelu korraldamise ja arendamise küsimustes ettekandeid; esindas maakonnaavalitsust väljaspool maakonda või volitas selleks teisi isikuid; osales erikomisjonide töös ja täitis vastavate seaduste alusel muid ülesanded.

Maaomavalitsuse administratsiooni alla käivatele alevitele jäeti eriõigused sundmääruste andmisel jm aladel. Valdade elujõulisemaks muutmiseks peeti võimalikuks vallapiiride muutmist.

MSE-s sooviti mitme keskvalitsusele alluva kohaliku ametniku baasil moodustada kohal omaette administratiiviasutus – maakonnaavalitsus, jättes nad keskvalitsuse alluvusse nii oma ülesannete osas kui ka eelarveliselt. Maakonnaavalitsusega sidus neid ainult alluvus kohtu- ja siseministeeriumi koosseisu kuuluvale maakonnavanemale. Ametnike kuuluvuse tõttu vastavate keskasutuste koosseisu kujunes välja topeltalluvus, millest maakonnavanema kui tegevuse ühtlustaja ülesanded võisid reaalselt muutuda fiktiivseteks. MSE jättis kõrvaldamata tolleaegse suurima puuduse – omavalitsuse võimu piiritlemise ja funktsioonide täpse normeerimise seadusandluses, s.o funktsioonid maakonnas, linnas ja alevis, pädevus, samuti suhted keskvoimuga ning ei vastanud ilmselgelt ka rahva huvidele.

EML juhatuse poolt eelnõu kohta riigivanemale ning kohtu- ja siseministrile 22.novembril 1932.a²⁷⁹ esitatud arvamuses leiti, et eelnõu pole terviklik ja üksikasjalikult välja töötatud reformipõhimõtete kompleks, vaid juhib tähelepanu mõnede reformi üldistele põhimõtetele, millises suunas võiks tulevane maavalitsuse korraldus kujuneda. Kavast ei ilmnenu,

²⁷⁹ EML poolt Riigivanemale ning kohtu- ja siseministrile esitatud seisukohad maaomavalitsuse kui teise astme omavalitsuse kohta. 22.november 1932.a, nr 183. - ERA, f 40, n 1, s 76, l-d 34-35.

milliseks kujunevad reformi läbiviimisel omavalitsuse esimese astme, s.o vallaomavalitsuse ülesanded ja võimkond. EML tähtsamad seisukohad olid järgmised:

- maavalitsuste ümberkorraldamisel tuleb aluseks võtta maaomavalitsustel lasuvad ülesanded, s.t tuleb lähtuda funktsionaalsest korraldusest;
- maakonnad kui teatud administratiivsed territoriaalüksused säilivad;
- maavalitsuste ülesannete panemine keskvalitsusele pole otstarbekas;

Ei nõustunud arvamusega, et maavalitsuste allesjätmist teise astme omavalitsustena ei saa kaitsta ning need tulevad asendada riigi kohalike asutustega. EML pidas puudulikuks maakonnanõukogu kompetentsi, kohalike elanike koostööd ja kaasvastutust kohalike asjade lahendamisel ja avaliku kontrolli teostamist ametnike tegevuse üle. Põhimõtteliselt ei välistatud võimalust komplekteerida maavolikogude koosseisu valdade esindajatest, s.o delegeeritud esindajatest, kuid et kehtiv põhiseadus seda ei võimaldanud, jäeti taoline võimalus välja. EML nägi maaomavalitsuste ümberkorraldamiseks ainuvõimalikku lahendust nende endi esitatud põhimõtete alusel ning esitas riigivanemale ning kohtu- ja siseministrile koos arvamusega eelnõu kohta ka EML nõukogu poolt 19.septembril 1931.a vastu võetud maaomavalitsuse kui teise astme omavalitsuse ümberkorraldamise põhimõtted.

On tähelepanuväärne, et maavolikogude koosseisu moodustamist delegeeritud esindajatest oli eelnevalt taotletud mitmes eelnõus, kuid alles 1931.a deklareeriti, et taolise organi moodustamine on kehtiva põhiseadusega vastuolus. Sellest järeldub, et eelnõude ja reformikavade esitamine oli spontaanne, kus taustsüsteemiga arvestamist ja kavade tegelikke realiseerumise võimalusi ei peetud obligatoorseks.

Maakonnaomavalitsuste kulude ja tulude kuulumisega ministeeriumi eelarvesse ning ametnike kuulumisega ministeeriumi koosseisu eemaldati maavolikogu pädevusest nende senine tähtaim ülesanne – maakonnaeelarve ja aruannete kinnitamine. Ilma eelarveõiguseta polnud tagatud eesmärk, mille saavutamist kavas loodava maakonnanõukogude korraldusega rõhutati - kohalike elanike võimalus võtta osa kohapealsest valitsemisest ja kohalike asjade otsustamisest.

Maaomavalitsuste kaotamisega omavalitsustena peaks teoreetiliselt kaasnema vallaomavalitsuste võimupiiride laienemine. Ehkki kava ei sisaldanud selgelt väljendatud seisukohta vallaomavalitsuste kompetentsi ja võimupiiride kohta tulevikus, näitasid seal leiduvad üksikud märkused pigem valdade õiguste vähenemise tendentsi. Taoliseks järelduseks annab põhjuse eelkõige valdade üle järelevalve teostamise õiguse andmine keskvalitsuse poolt nimetatud ametnikule - maavanemale. Järelevalve laienes ka tegevuse otstarbekusele ning maavalitsuste kompetentsi kuulus kava järgi ka valdade eelarvete kinnitamisele.

Keskvalitsuse võimuiha omavalitsuste autonoomia arvelt on täheldatav ka kaasajal. Euroopas üldtunnustatud subsidiaarsusprintsii nõuab regionaalhalduse küsimuste lahendamise alustamist kohalikust omavalitsusest. Alustades nn ülevalt (riiklik juhtimine), jääb vähese tähtsusega, et esmajoones on vaja jõuda selgusele kohaliku omavalitsuse kui demokraatlikus riigis esmatahtsa tasandi (regionaalne omavalitsuslik juhtimine) tuleviku suhtes. Asjaolu, et minister J.Õunapuu poolt 2003.a esitatud regionaalhalduse kontseptsiooni peetakse ekspertide poolt käsitletavaks pigem regionaalse omavalitsuse kontseptsioonina, muudab kava nende hinnangul siiski subsidiaarsusprintsii arvestavaks. Regionaalhalduse korrastamine peaks ekspertide hinnangul algama vastamisest põhimõttelisele küsimusele – milline peab seal olema omavalitsusliku elukorralduse koht? Regionaalhalduse korrastamine peaks looma alused riigi regionaalselt tasakaalustatud arengule, mille kaudu saab tulemuslikumalt tagada isikute õiguste ja vabaduste kaitset. Kokkuvõttes peaks omavalitsuslik juhtimine regionaalsel tasandil laienema kohalike omavalitsuste kasuks seni maavanema ja maavalitsuste käes olnud taoliste ülesannete arvelt. Rõhutada tuleb maakondlike omavalitsusliitude kvalitatiivse edasiarendamise ning riigi kohahaldusüksuste ülesannete ülevaatamise vajadust.²⁸⁰

2.5.3. EML 1933.a esitatud eelnõud

Vaatamata pikkadele vaidlustele maaomavalitsuste reformi ümber, ei jõutud riigi poolt selle põhialuste osas lõplike lahendusteni. Küll aga peeti 1933.a sügisel toimuvate maavolikogude valimiste eeltingimusena vajalikuks teostada maavalitsuste ja maavolikogude korralduses teatud muudatused. EML esitas enda poolt välja pakutud nn ajutise reformi idee teostamiseks kolm seaduseelnõu²⁸¹:

1. **maavolikogude ja maavalitsuste ajutise korraldamise seaduse** eelnõu (1931.a põhilaused ja 1933.a täiendused);
2. **maavolikogude valimisseaduse muutmise seaduse eelnõu;**
3. **OAJ§ 4 ja § 5 muutmise seadus** (edaspidi: OAJ§ muutmise eelnõu).

Põhjendatult nähti nende eelnõude ühe uue põhieesmärgina kokkuhoid maakonnaomavalitsuse administratsiooni kuludes (enne valimisi või alati populistlik eesmärk), nende organite tegevusvõime tõus, tegevuse sisemine ühtlustamine ja järjekindlus, maakonnaomavalitsuse tegevusaladelt poliitika kõrvaldamine ning otstarbekama järelevalve

²⁸⁰ S.Lääne jt. Regionaalhalduse ... (2003), lk 3.

²⁸¹ EML kiri Kohtu- ja Siseministeeriumi Administratiivosakonnale 23.02.1933 ja EML kiri Riigivanemale ja Kohtu- ja Siseministrile koos seaduseelnõude ja seletuskirjadega. 21.02.1933 - ERA, f 40, n 1, s 85, lehed on nummerdamata.

korra kehtestamine. **Maavolikogude ja maavalitsuste ajutise korraldamise seaduse eelnõu** (edaspidi MMAKS eelnõu) jättis maavalitsused pärast ümberkorraldamist püsima omavalitsusasutustena. MMAKS eelnõu sarnanes sisuliselt 1917.a maakonnanõukogu poolt vastuvõetud „Maavolikogu kodukorrale“. Maavolikogu pädevusena sätestati seadustega pandud ülesanded, maakonnaomavalitsuse täidesaatvate organite valimine ja nende tegevuse järelevalve (§ 1). Maavolikogu koosoleku juhatajana nähti maavanemat või tema abi, kuid maavolikogu võis maavolikogu kodukorras spetsiaalselt määratud juhtudeks valida maavolikogu juhataja oma liikmete hulgast (§ 15). Maavanema ja maavalitsuse asjaajamist kontrollis MMAKS eelnõu järgi maavolikogu liikmete hulgast valitud kolmeliikmeline revisjonikomisjon. Revisjonikomisjonile anti õigus kaasata oma töösse asjatundjaid või anda revideerimine komisjoni üksikute liikmete ülesandeks (§ 25). Maavalitsus oli eelnõu järgi kollegiaalne. Kohtu- ja siseministri nõusolekul võis maavolikogu valida maavalitsuse õigustega maavanema (§ 27).

Võrdluseks: J.Õunapuu poolt 2003.a regionaalhalduse mudelite raames²⁸² esitatud nn tugeva maavanema mudel andis maavanemale suure rolli ja vastutuse maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu tagamisel, haakudes üldjoontes omaaegsete reformikavadega, milles kollegiaalne maavalitsus asendatakse ainuisikulisega. Maavalitsustele delegeeritakse osa riiklikke funktsioone (nt teedevalitsus, maaparandusbüroo, keskkonnateenistus jne) ja antaks tagasi kohalike omavalitsuste funktsioonid, mida on optimaalsem teostada maakonna tasandil (nt ühistransport, tööhõive, kutseharidus, muinsuskaitse jne). Ehkki ka praegu pole maavalitsus kollegiaalne organ, oli J.Õunapuu kava järgi maavanema (maavalitsuse) tähtsaimaks rolliks muutuda regionaalarengu tegelikuks liidriks läbi maakondliku pikaajalise arengu (investeeringute) programmeerimise ja elluviimise. J.Õunapuu nn tugeva maavanema mudeli kriitikas rõhutatakse selle vastuolu euroopaliku regionaalse omavalitsuse suundumustega, lisaks soodustab mudel Eestisse ka edaspidi nõrkade omavalitsusüksuste jäämist, kusjuures vastuolud tekivad eelkõige EL struktuurifondide rahade jagamise ja kasutamise osas, samuti läheb mudel vastuollu subsidiaarsusprintsiibiga.

Teine kava, **Maavolikogude valimise seaduse**²⁸³ **muutmise seadus**, taotles maavolikogude valimistel esitatavate nimekirjade ühenduses esitatud nimekirjade arvu piiramist. Nimekirja või nimekirjade ühenduse esitaja kohta kehtestati ka 200 krooni suurune kautsjon. Kui nimekiri või nimekirjade ühendus ei saanud ühtki kandidaati, laekus kautsjon maavalitsuse eelarvesse.

²⁸² Regionaalhalduse suunad ... (2003).

²⁸³ Maavolikogude valimise seadus. - RT 1926, 100.

Kolmas kava, 1919.a **OAJ§ § 4 ja § 5 muutmise seadus** taotles senises järelvalve korras põhjalikke muudatusi. Järelvalveasutusele anti nüüd õigus peatada omavalitsuse täidesaatvate organite seadusevastane tegevus ja määrata tähtaeg seadusliku korra kehtestamiseks. Omavalitsus võis otsuse ebaseaduslikkuse korral esitada järelvalveasutuse korralduse vastu kaebuse kohtule.

OAJ§ muutmise eelnõu andis võrreldes EML seniste seisukohtadega tugevalt märku nende suunamuutusest omavalitsuste õiguste kitsendamise suunas. Järelevalve küsimustes olid EML ja keskvalitsus saavutanud nüüdseks üksmeele, mis hägustas EML ja keskvalitsuse vastasseisu. Sammhaaval liiguti omavalitsuste üle järelevalve tugevdamise ning maaomavalitsuste likvideerimise suunas ja lõppkokkuvõttes jõuti ka sinna välja. Ehkki käsitletud kolmele eelnõule tegelikku käiku ei antud²⁸⁴, domineerivad OAJ§ muutmise eelnõu põhimõtted 1934.a omavalitsuste suhtes kehtestatud vetoprintsiibi alusel korraldatavas järelevalves.

EML soovis kasutada põhiseaduse muudatuste jõustumisele eelnevat perioodi reformide teostamiseks, nõudes 11.augustil 1933.a riigivanemale ning kohtu- ja siseministrile saadetud kirjas vallavolikogude ja -valitsuste volituste pikendamist eesmärgiga teostada enne põhiseaduse muutmise seaduse jõustumist nii maakonna kui ka vallaomavalitsuse reform ning kehtestada vastavad seadused²⁸⁵, kuid reaalselt oli vallaomavalitsusi käsitlevate eelnõude käsitlemine peatunud juba 1930.aastal. Esitatud kavadeist ei pälvinud otseselt ükski vajalikku laiapinnalist toetust, riiklikul tasandil puudus nii ühtne poliitiline tahe reformi teostamiseks kui ka võimalus, sest nn põhiseaduslik kriis oli 1932-1933 tõsiasi. Järgnevas arengus poliitilist huvi näitavad omavalitsustes teise astme omavalitsuse kaotamise küsimused.

Augustis 1932 lükkas rahvahääletus Põllumeeste Kogude ja Rahvusliku Keskerakonna (moodustus Rahva- ja Tööerakonna ühinemisel) eelnõu tagasi. Sama juhtus juunis 1933.a.

1933.a polnud aeg tegelda omavalitsusreformidega, vaid põhiseaduse muutmise üritamise (juuni 1932) ning kaitseseisukorra kehtestamise abil (augustis 1933) kaitsta riigivõimu säilitamist nn vanadele parteidele (eeskätt Põllumeeste Kogud) uue poliitilise jõu – vapside eest. Viimaste eelnõu poolt oktoobris 1933 hääletas 72,6 % hääletanutest. See oli poliitilise süsteemi kriisi kõrgpunkt: Riigikogu, kus 1932.aastast oli 65 kohta 100-st eelmärgitud kahe partei koalitsioonil, poliitiline pankrot.

²⁸⁴ Eesti Maaomavalitsuste Liidu 1933.a. tegevuse ülevaade. - Maaomavalitsus, 1934, nr 1, lk 4.

²⁸⁵ EML. Kiri Riigivanemale ja EV Kohtu- ja Siseministrile. Tallinn, 11.august 1933, nr 127. – ERA, f 40, nim 1, s 85, leheküljed on nummerdamata.

2.5.4. Kohtu- ja siseminister V.Roobergi 21.septembril 1933.a Vabariigi Valitsusele esitatud maakonnaomavalitsuse kaotamise seaduse eelnõu

Valitsevad erakonnad pidid eeskätt poliitilistel põhjustel kiirustama, sest oktoobris 1933 eeldati vapside erakonna suurt võitu, mis oleksid 1934.a kõikidel valimistel andnud eelise vapsidele, s.o uuele võimule.

Kohtu- ja siseminister V.Roobergi poolt 21.septembril 1933.a valitsusele esitatud **maakonnaomavalitsuse kaotamise seaduse eelnõu** (edaspidi MOVKS eelnõu)²⁸⁶ menetlust nähti kiireloomuliseana formaalselt kahel põhjusel:

- maakonnavalitsused oli kavas kaotada juba 1.aprillist 1934 ning vastavate eelnõude ettevalmistamine nõudis aega;
- maavolikogude volituste tähtaeg lõppes ning maakonnaomavalitsuste allesjäämisest või kaotamisest sõltus kohtu- ja siseministri pädevusse kuuluv uute maavolikogude valimiste väljakuulutamine.

MOVKS eelnõu seletuskirjast (ilmselt demagoogiline, sest „toetust“ võimalolijatele olid näidanud kaks läbikukkunud põhiseaduse muutmise eelnõud – K.K.) nähtuvalt ei kujunenud riigi algpäevist alates tegutsenud maakonnaomavalitsused rahvale vajalikeks asutuseks ning nende kaotamise põhjendused olid kokkuvõetult järgmised:

- maakonnaomavalitsuste liigne politiseerumine, mistõttu maavolikogudes pole alati eesmärgiks üldhuvid, vaid mõne konkreetse erakonna huvid;
- maakonnaomavalitsuste mittepiisav ülesannete täitmise tase, mille tulemusel oli keskvalitsusel raske nende kaudu oma ülesandeid täita;
- maakonnaomavalitsused ei arvestanud piisavalt valdade huvidega;
- maakonnaomavalitsused takistasid nagu teisedki omavalitsused neile antud õigustest tingitud tegevusega riigi finantspoliitika sirgjoonelist teostamist;
- lahendamata oli riigi ja omavalitsuste vahelise maksude ja maksudetulude jaotamise küsimus, s.o millised maksud jätta omavalitsustele ja milliste maksude tuludest anda dotatsioone omavalitsustele;
- maakonnaomavalitsused elasid suurel määral riiklike toetuste arvel. Kuni tole ajani said omavalitsused tulu kolmest allikast- iseseisvad tuluallikad (nt iseseisvad maksud, tulud omavalitsuste ettevõtetelt), dotatsioonid (s.t laekumised riigi maksudest) ja toetused riigikassast. Kui teised omavalitsused tulid MOVKS eelnõu seletuskirja järgi

²⁸⁶ Kohtu- ja siseministeerium. Ettepanek valitsusele. 21.september 1933, nr 906. Maakonnavalitsuste kaotamise seaduse eelnõu koos seletuskirjaga. - ERA, f 31, n 1, s 914, l-d 2-22.

toime enamjaolt iseseisvatest tuludest (reaalselt siiski mitte - K.K), siis maaomavalitsuste puhul kaeti riigi poolt kuni 40 % kuludest.;

- maaomavalitsuste aasta-aastalt üha suurenevad ebaproduktiivsed kulud, eeskätt administratsioonikulud (palgakõrgendused, ametnike juurdevõtt, ruumide laiendamine, hoonete juurdeehitamine, esinduskulud jne).²⁸⁷

Maakonnaomavalitsuse ülesanded läksid MOVKS eelnõu järgi vastavatele ministriumitele, kui määrustes või seadustes ei määratud teisiti (§ 2). Osad ülesanded läksid ka valla- ja aleviomavalitsustele. Kohustuste ja õiguste üleminekul ei peetud üldjuhul vajalikuks õigustatud ja kohustatud isikute nõusolekut ega teavitamist, v.a valla ja aleviomavalitsustele puhul (§ 4). Kulude katmine nähti ette vastava ministri eelarvest, v.a valla ja aleviomavalitsusele osas. Riigi poolt ülesannete linna-, valla- või aleviomavalitsustele üleandmise korral nähti ette ka vastavate tulude üleandmine. Valdu ja aleveid kohustati kinnitama kohtu- ja siseministri poolt määratud tähtjaks, s.o 1934/35 aastaks, MOVKS eelnõust tulenevate kulude ja tulude kohta täiendavad eelarved.

MOVKS eelnõus puudus maakonna kui administratiivüksuse mõiste ning maavanema institutsioon. Maakonna asemel nähti ette valitsuse poolt määratavate piiridega (eriseadustes võidi ette näha ka teistsugune piiride määramise kord) ringkond ning soodustati mitmete piirkondade (nt koolinõuniku piirkond, tervishoiuinspektori piirkond jne) teket (§ 15). Valitsus võis asutada riigiasutustele üle läinud ülesannete täitmiseks piiramatul hulgal vajalikke ametikohti (§ 14). Senised maavalitsuse ametnikud nimetati riigiametnikeks. Senised maavalitsuse administratiivosakonna ülesanded ja järelevalve valdade üle kuulusid MOVKS eelnõu järgi kohtu- ja siseministri juures olevate järelevalveametnike pädevusse. Erandi moodustasid põllumajandusse puutuvad senise maavalitsuse ülesanded, mis anti Põllutöökojale, mille näol polnud tegemist riigiorganiga, vaid avalik-õiguslikul alusel tegutseva kutseühinguga põllumajanduse alal tegutsevate maapidajate esindamiseks. Maavalitsuste ja -volikogude eelnõus nimetatud õiguste ja kohustuste jaotamise õigus jäeti valitsusele.

Praktiliselt kaotas MOVKS eelnõu üksnes maavolikogu ja -valitsuse valitavad liikmed. Majandusministri koostatud kalkulatsioonist nähtus maaomavalitsuste kaotamisest ligikaudu 475000 kroonine kokkuhoid (maavolikogu, maavalitsuse ja muud üksikud kulud). Riigiasutuste samadeks kuludeks maaomavalitsuste tulude ja ülesannetega arvestades saadi kokku 65500 krooni. Esitatud kalkulatsioonid olid ebarealsed ning langesid kriitika alla,

²⁸⁷ Samas

reaalset nähti kokkuhoidu vaid maavalitsuse ülalpidamise ja maavolikogude kulude arvelt, moodustades 6,6 % maavalitsuse eelarvest.²⁸⁸

Järelevalve linna-, alevi- ja vallaomavalitsuste üle kuulus MOVKS eelnõu järgi kohtu- ja siseministeeriumi pädevusse. Kohtu- ja siseministril, administratiivosakonna direktoril, abidirektoril, omavalitsusasjade juhatajatel ja omavalitsuste revidendil olid järelevalve teostamiseks laialdased õigused. Nad võisid igal ajal revideerida kõigi omavalitsusasutuste asjaajamist, võtta seletusi ning nõuda dokumente või ära kirju. Järelevalve võimaldamiseks saadeti järelevalveasutusele vallavolikogu protokollide ära kirjad. Järelevalveasutus pidi protestid maakonnaomavalitsuste organite vastu esitama administratiivkohtu korras. Järelevalveasutuse poolt esitatud protestide lahendamise vajadus jäeti aga kohtu- ja siseministri otsustada. Pärast 01.01.1934.a lahendati sellised protestid ilma maakonnaomavalitsuse esindaja osavõtuta, esindajaks oli valitsemisasutus, kelle pädevusse vastav küsimus kuulus.

Valitsus kinnitas kohtu- ja siseministri ettepaneku 22.septembril 1933.a, 28.septembril 1933.a esitas riigivanem J.Tõnisson MOVKS eelnõu Riigikogule.²⁸⁹ Tsentralistlikke tendentse sisaldav eelnõu nägi ette keskvalitsuse võimu suurendamise omavalitsuste võimu ja ülesannete piiramise arvel ja taotles kokkuvõttes maakonnaomavalitsuste asendamist riigi kohapealsete asutustega. Senise maakonnaomavalitsuse ülesanded loeti enam kui kohaliku tähtsusega ülesanneteks, need kuulusid edaspidi keskvalitsusele. Eelnõu esitamine Tõnissoni poolt oli märgilise tähendusega: ühelt poolt tähendas see hetkel vaenukirve matmist kahe põlise rivaali vahel, teisalt nn parempoolsete ja tsentristide ühinemist riigivõimu tsentraliseerimisel. Edaspidine oli vaid vormistamise küsimus sobival ajahetkel.

MOVKS eelnõu rakendamiseks nähti ette kaks võimalust. Esimene nägi ette vastava seaduse kehtestamise, maakonnaomavalitsuste ülesannete jaotamise ning sellest tingitud vastavate seaduste muutmise eriseadusega. Teise variandi järgi lahendaks küsimuse valitsus vastavate määrustega (§ 11). Kui vastav määrus muutis seaduses sätestatud, oli nõutav määruse esitamine Riigikogule seadustena kehtestamiseks. Siin avaldub oluline aspekt valitsusele antavate volituste osas. Kui määrusandlusõiguse mahu järgi eristatakse kolme liiki määrusi: *intra legem*, *preater legem* ja *contra legem*²⁹⁰, siis MOVKS eelnõu nägi ette valitsuse õiguse anda õigusriigi põhimõttega vastuolus olevaid *contra legem* määrusi, millega võib muuta ja tühistada varem antud seadusi.

²⁸⁸ **H.Melesk.** Tsentraliseeritud detsentralisatsioon ähvardab teostuda maavalitsuste kaotamisega. – Maaomavalitsus, 1933, nr 8, lk 116-117.

²⁸⁹ Riigivanem. Esildis Riigikogule. 28.september 1933, nr 2273. - ERA, f 31, n 1, s 914, l 28.

²⁹⁰ **A.-T. Kliimann.** Administratiivakti teooria. Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1932. lk 174.

Seadusmuudatuse nime all muudeti aluspõhimõtteid sellistes tähtsates valdkondades nagu hoolekandeabi ja maanteedekorraldus.²⁹¹

Valitsuses kiideti heaks MOVKS eelnõu üleminekunorme käsitlev osa, mida täiendati Riigikogu volitusega valitsusele teostada maaomavalitsuste reformiga seonduvaid küsimusi.

MOVKS eelnõu tekitas vallavalitsuste hulgas ägedaid vastukajasid eelkõige valdadele uute ülesannete lisamise tõttu ilma vastavaid tulusid näitamata. Samuti süvendas see veelgi lõhet maa ja linna vahel. Kui linnades kuulus liikluse, hariduselu, tervishoiu jmt korraldamine linnaomavalitsuste pädevusse, siis MOVKS eelnõu järgi täitsid maal samu ülesandeid kohapealsed riigiametnikud. Mindi vastuollu põhiseaduse §-is 75 väljendatud põhimõttega, et kohalik valitsus on omavalitsus, on detsentraliseeritud valitsus. MOVKS eelnõu esindas radikaalselt tsentralistlikku suunda, mille järgi kohalikud elanikud eemaldatakse valitsemisest. Eelnõu põhipuuduseks oli omavalitsuse muutmine keskvalitsuse käsutäitjaks, kus ka lihtsamaid kohalikke asju tuli ajada riigivõimu kaudu, mis kahtlemata raskendas asjaajamist ning läks vastuollu subsidiaarsusprintsipiiga.

Ehkki MOVKS eelnõu ei jõudnud Riigikogu vastavast komisjonist edasi,²⁹² teostus maaomavalitsuste kaotamine uutes õiguslikes oludes sirgjooneliselt. Edaspidi lähtuti nii eeltoodud seaduseelnõudes toodud põhimõtetest kui ka uutest kitsendustest, mida pakkus vanadele võimulolijatele paradoksaalselt nn vapside põhiseadus, kuid ilma vapsideta!

²⁹¹ **F.Vellner.** Maakonna-omavalitsuste kaotamise seadus. – Maaomavalitsus, 1933, nr 9, lk 136-137.

²⁹² EML 1933.a. tegevus (1934), lk 5-9.

III KOHALIKU OMAVALITSUSE REFORMIKAVAD JA REFORMIDE TEOSTAMINE 1934-1939

3.1. Kohalik omavalitsus Eesti Vabariigi 1920.a põhiseaduse muutmise seaduses (1933)

1930.aastate algul saavutas Põllumeeste Kogude taotlus muuta põhiseadust kodanlike ja väikekodanlike parteide laiapinnalise toetuse. 1931-1932.a kodanlike parteide koaleerudes kujunes välja kaks suurt rühmitust: maakodanluse huve kaitsev Põllumeeste, Asunike ja Väikemaapidajate Koondis ning linnakodanlust esindav endistest tsentrumiparteidest moodustunud Rahvuslik Keskerakond. Vaatamata sellele õnnestus hoopis poliitilisele areenile ilmunud vapsidel saavutada rahvahääletusel oma põhiseaduseelnõu läbisurumine. Rahvaalgatamise korras algatatud ning rahvahääletamisel 14., 15. ja 16.oktoobril 1933.a vastuvõetud **Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduses**²⁹³ (edaspidi: 1933.a PSMS) sisalduvad muudatused lähtusid paljus 1930.aastate algul seoses autoritaarsete riigisüsteemide esiletõusuga üleskerkinud ideedest.²⁹⁴ Tugevdati täidesaatva võimu osa, eeskätt riigivanema võimu, Riigikogu koosseisu suurust vähendati poole võrra. Riigivanema nime all toodi sisse riigipea institutsioon, riigivanem valiti rahva poolt viieks aastaks. Riigivanem võis määrata uusi Riigikogu valimisi, kuulutada välja seadusi, tal oli Riigikogu seadusandluse suhtes nn väljapressiks veto- ja dekreedioigus ning valitsuse ametisse kutsumise ja ametist vabastamise õigus. Riigivanemal oli õigus dekreediga kehtestada riigi tulude ja kulude eelarvet nn eriõiguse alusel.²⁹⁵

Kui 1920.a PS § 75 sätestas, et „omavalitsuse kaudu teostab valitsemist kohal riigivõim, kuivõrd seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi,“ siis 1933.a. PSMS §-is 75 määrati, et „linna, alevi ja valla omavalitsuste kaudu teostab valitsemist kohal **riigivanem**, kuivõrd seaduses ei ole selleks loodud eriasutusi“. Juba 1920.a PS sisaldas konstitutsioonilise võimaluse omavalitsusorganite tegevuse peatamiseks ning nende asendamiseks eriorganitega, kuid 1933.a PSMS andis selleks ka praktilise võimaluse riigivanema dekreedioiguse abil.

1933.a PSMS-is fikseeriti küll omavalitsuste esinduskogud, kuid täidesaatvate organite moodustamine, nende kollegiaalsus või ainujuhi õigused ning omavalitsuste pädevus jäeti seadusandja otsustada. Sellega loodi põhiseaduslik võimalus omavalitsuste täidesaatvate

²⁹³ RT 1933, 86, 628.

²⁹⁴ Autoritaarse riigikorra mõju kajastab riigiõiguses seaduse mõiste revideerimine ja seaduse mõiste kadu senises formaalses mõttes. Riigi juhtimise ja riigivõimu koondamine valitsuse kätte tõstab esile valitsuse ja selle tagajärjel asub esikohale dekreet. Üldiste normide asemel kujunevad tähtsamateks õigustloovateks vormideks individuaalsed korraldused (peetakse silmas riigipea dekreedioigust – K.K.). Vt lähemalt: **A.Palvadre**. Autoritaarne rahvariik ja Eesti uus põhiseadus. – Õigus, 1933, lk 452.

²⁹⁵ Põhiseadus ja Rahvuskogu (1937), lk 284.

organite arendamiseks keskvõimule sobivas suunas.²⁹⁶ S.Csekey hinnangul pääses 1933.a PSMS-is mõjule autoritaarse ja totaalse presidentaalriigi moodne idee eelkõige selles mõttes, et endine kollegiaalsüsteem asendus monokraatse süsteemiga. Seejuures jäi püsima legaliteedi põhimõte ja osalt ka parlamentaarne süsteem.²⁹⁷ Selles mõttes võis 1933.a PSMS järgi valitseda väga autokraatselt, aga võimalusel lasta ohjad nn lõdvaks. Sama võimalus on omane ka 1937.a PS-le: riigivõimu stabiilsuse, sobiva rahvusvahelise olukorra ning kõrge elatustaseme tingimustes võis lubada suuremat demokraatiat.

Maakonnaomavalitsuste kustutamine territoriaalsete omavalitsusüksuste seast osutus aga pigem demagoogiaks ja poliitiliste rühmituste vahelise võitluse objektiks kui läbimõeldud ja planeeritud reformiks. Võimulolijate taotlusi kommenteeris skeptiliselt H.Nurk, öeldes: „Praegu Riigikogu ringkondades avaldatud arvamused maaomavalitsuste ära kaotamise kohta on pesueht demagoogilised, ja need demagoogid ei mõtlegi tõsiselt ära kaotada maaomavalitsusi“²⁹⁸, s.t maakonnaomavalitsused sooviti kaotada omavalitsusüksusena, kuid mitte institutsionaalselt.

Enne 1933.a PSMS jõustumist tekitas siiski kõneainet ka maakonnaomavalitsuste allesjätmise küsimus nimetatud seaduse alusel. A.-T.Kliimanni tõlgendus, mille järgi omavalitsuskorralduste sisseseadmine ei ole põhiseaduse järgi obligatoorne, vaid fakultatiivne, ning olemasolevad omavalitsusühikud võidakse ka täiesti kaotada, asendades need keskhalduse kohaorganitega nende pädevuse täies ulatuses,²⁹⁹ sai sel perioodil kriitika osaliseks ning väljapakutut peeti põhiseaduse ajaloolisele tõlgendusele vastukäivaks.³⁰⁰ Hiljem on just A.-T.Kliimanni seisukohti aktsepteeritud.

Vaadeldes 1934.a valimiste tulemusi, said vaid **vallavolikogude** valimistel üleriigiliselt enamuse senised traditsioonilised parempoolse tiiva parteid ja rühmitused (Põllumeeste Kogud jm kodanlikud nimekirjad), kelle poolt anti 47,4% kehtivatest häältest, seevastu vapsid vaid 10,7 %. Linnades oli vapside ülekaal suur, mis pärast vapside liidrite arreteerimist tõi kaasa kõikide vapside väljaarvamise volikogudest.

1934.a. riigipöörde järel maavolikogusid esindusorganitena enam kokku ei kutsutud ja uusi valimisi ei korraldatud, maavalitsused nimetati riigi keskvõimu poolt. Sellega oligi omavalitsuste juhtiv lüli – maakonna omavalitsus likvideeritud ja asendatud keskvõimu kohapealse organiga, kellele kuulus järelevalve teiste omavalitsuste kogu tegevuse üle ning ka

²⁹⁶ **A.-T.Kliimann.** Üleminekuaja konstitutsioonilised aktid. - Õigus 1933, lk 410-411.- Edaspidi: **A.-T.Kliimann.** Üleminekuaja ... (1933).

²⁹⁷ **S.Csekey.** Põhikorra muutmine Eestis. - Õigus, 1934, nr 8, lk 367.

²⁹⁸ Esimene Eesti omavalitsustegelaste... (1925), lk 46.

²⁹⁹ **T.Kliimann.** Üleminekuaja ... (1933), lk 410.

³⁰⁰ **V.Velner.** Kohalikud omavalitsused.- Põhiseadus ja Rahvuskogu (1937), lk 360-361.

nende esindus- ja täidesaatvate organite valimise üle.³⁰¹ 1934.a “Maaomavalitsuses” kirjutatakse: ...“Sellega kaovad 24.jaanuaril 1934.a. maaomavalitsused ajalukku, langedes ohvriks poliitilisele demagoogiale ja rühmituste vahelisele võitlusele.”³⁰² Poliitiliste vastaste kõrvaldamine oli aga vaid üks siht. Maaomavalitsuste kaotamine oli üks võimalus, mis andis võimulolijatele võimaluse asendada parlamentaarne võimukorraldus ning seada sisse seadusandliku ja valitsemisvõimu vastastikust suhet tasakaalustav presidendi institutsioon. Eeltoodud ajaperioodil tõusetus Eestis olulist tähelepanu nõudnud dilemma - omavalitsused püüdlused olid suunatud pigem kogukondliku omahalduse poole, riigis võimulolijad aga riigihalduse radikaalsema tsentraliseerimise suunas. Mida aeg edasi, seda kindlamalt liikusid ka omavalitsuste arusaamad reformist viimases suunas. Poliitilise vastukaalu ja argumentide osakaalu vähenedes muutus valitsus opositsiooni puududes võrreldes varasemaga stabiilsemaks. Asjaolu, et ka Riigikogu valimisi ei toimunud, tähendas kokkuvõttes poliitilise võimu stabiliseerumist. Selliste arengute tulemusena jäi haldussuutlikkuse probleemide lahendamine tahaplaanile ning kohalike omavalitsuste tegevuseks vajalike seaduste väljatöötamises kerkisid esiplaanile juba riigi algusajal esitatud reformikavades rõhutatud tsentralistlikud ideed ja nende edasiarendused. Omavalitsuste tsentraliseerimise hõlbustamiseks kavatseti omavalitsusjuhtidele anda autokraatlik positsioon. Nii linnapea (-vanema) ja vallavanema valimine kui ka nende tegevus kavatseti seada sõltuvusse keskvõimust.

3.1.1. 1933.a põhiseaduse muudatuste elluviimine maaomavalitsuste alal

1933.a PSMS § 75 osas valdavaks kujunenud tõlgenduse järgi ei võinud maaomavalitsused pärast 1933.a PSMS jõustumist omavalitsustena enam püsima jääda, millest lähtuvalt anti 15.jaanuaril 1934.a kohtu- ja siseminister J. Mülleri poolt valitsusele esitatud **maakondade ajutise valitsemise seaduse eelnõuga**³⁰³ maakondade valitsemine ajutistele maavalitsustele. EML poolt maaomavalitsuste ümberkorraldamise kavade juurde esitatud seisukohad langevad J.Mülleri eelnõuga enamjaolt kokku³⁰⁴:

- senine maaomavalitsus asendatakse riigivalitsemise eriasutusega, millele antakse üle maaomavalitsuse senine võimkond;

³⁰¹ E.-J.Truuväli. Valimisõigus ... (1986), lk 157-174.

³⁰² Aastate vahetusel. - Maaomavalitsus, 1934, nr 1, lk 3.

³⁰³ Maakondade ajutise valitsemise seaduse eelnõu. – ERA, f 40, nim 1, s 85, lehed on nummerdamata.

³⁰⁴ EML. Põhiseisukohtade esitamine Kohtu- ja Siseministeeriumile maaomavalitsuste ümberkorraldamise kavade juurde 13.jaanuaril 1934. – ERA, f 40, n 1, s 85, lehed on nummerdamata.

- eriasutuse juhtivaks organiks on maavalitsus seniste volitustega, maavalitsus otsustab ka maavolikogu pädevusse kuuluvaid küsimusi, otsused kinnitab kohtu- ja siseminister;
- maavolikogu revisjonikomisjoni õigused lähevad kohtu- ja siseministerruumile;
- maaomavalitsuste varasid valdavad eriasutused;
- maaomavalitsuste maksustamise õigused lähevad eriasutustele;
- maavalitsuse ametkonnad muudetakse eriasutuse ametkondadeks.

Riigikogu viis 1933.a. põhiseaduse muudatused omavalitsuste alal ellu 19.jaanuaril 1934.a vastu võetud **maakondade ajutise korraldamise seadusega**³⁰⁵ (edaspidi MAKSt). Maaomavalitsuste kui omavalitsusühikute tegevus lõpetati alates 24.jaanuarist 1934.a. Maaomavalitsuse tegevus ei toetunud enam omavalitsuslikele alustele, vaid oli riigivalitsemise osa, kus funktsioonide jaotusel keskviimuga lähtuti riikliku halduse otstarbekusest. Ajutiste maavalitsuste õigused ja kohustused olid analoogilised senistega. Lisaks läksid neile üle ka maavolikogude õigused ja kohustused, kui MAKSt ei tulenenud teisiti. Maavolikogude pädevusse kuulunud küsimuste otsustamisel oli MAKSt § 6 alusel vajalik kohtu- ja siseministri kinnitus. Selliste otsuste kinnitamine või kinnitamata jätmine oli ministri diskretsiooniõigus ning ta polnud seejuures seotud ainult seaduspärasusega, vaid otsustas küsimusi ka otstarbekuse seisukohalt. Kohtu- ja siseministerruumi nõuniku J.Klesmendi selgitusel ei pruukinud minister ajutiste maavalitsuste poolt vastuvõetud otsuste kinnitamata jätmise otsuseid motiveerida. Viimast ei peetud diskretsiooniõiguse alusel tehtud otsuste puhul vajalikuks.³⁰⁶

MAKSt ei määranud ajutiste maavalitsuste juriidilist iseloomu. Seaduse sõnastusest ei selgunud, kas tegemist on riigi- või riigivalitsemise eriasutustega. Ajutised maavalitsused allusid siseministrile, juhtnõore ja korraldusi oma tegevuseks said nad vastavate ministerruumidelt valitsuse poolt määratud korras, nende majanduslikku tegevust revideeris riigikontroll. Kuna ajutistel maavalitsustel oli oma eelarve ning ametkond, polnud EML hinnangul nende näol tegemist harilike riigiasutuste organite ega ka allorganitega, vaid *sui generis* riigivalitsemise eriasutustena PSMS mõttes, olles selliselt PSMS-ga kooskõlas ning nii vormiliselt kui ka juriidiliselt täiesti õigustatud.³⁰⁷ MAKSt-i rakendamisel, tõlgendamisel ja isegi muutmisel läks jäme ots valitsusele.

³⁰⁵ Maakondade ajutise korraldamise seadus. 19.01.1934. - RT 1934, 5, 40.

³⁰⁶ J.Klesment. Ajutised maavalitsused. - Maaomavalitsus, 1934, nr 2, lk 22.

³⁰⁷ EML juhatus. Seletuskiri 2.novembril 1934 heaks kiidetud maakondade valitsemise ümberkorraldamise põhijoonte juurde. Eriamet. - ERA f 40, n 1, s 85, lk 2.

14.juunil 1934.a kohtu- ja siseministri poolt valitsusele saadetud **põhilauseses maakondade valitsemise korraldamise kohta**³⁰⁸ esitati maa-ala jaotuse kohta kolm alternatiivi. Esiteks nähti ette maa-ala jaotuse jäämine endiseks, kõne alla võis tulla Valga maakonna kaotamine ning selle maa-ala jagamine Tartu, Võru ja Viljandi maakondade vahel. Teine ettepanek määras maakondade arvu seitsmele. Kolmas ettepanek luges maakondade administratiivpiiridesse ka teatud elanike arvuga linnad.³⁰⁹ Maakondade piirid kinnitas Riigivanem kohtu- ja siseministri ettepaneku alusel. Maavalitsuste ülesanded läksid põhilausete järgi vastavatele ministeeriumitele ja kohalikele omavalitsustele, põllumajandusalased ülesanded riigi ühele juhtivale kojale - Põllutöökojale.³¹⁰ Otseselt riigi keskasutustele üleminevatena nähti väheseid ülesandeid (kinnise hoolekande korraldamine, mõned ülesanded teede alal jmt). Omavalitsuste ülesannete ulatus oleks maaomavalitsusel lasunud ülesannete iseloomu tõttu olnud samuti piiratud (lahtise hoolekande korraldamine ja osade seni maaomavalitsustel lasunud keskasutuste korralduste täitmine). Endiste maaomavalitsuste ülesannete kohalikuks teostamiseks (kui ülesandeid ei panda riigi keskasutustele, kohalikele omavalitsustele või Põllutöökojale) nähti ette otseselt vastavatele ministeeriumitele alluvad maakonnavanem, ning vastavate osakondade juhatajatena teedeinsener, koolinõunikud ja maakonnaarst, kelle ülesanded oleksid analoogsed endise maaomavalitsuse vastava töötajaga. Kohtu- ja siseministeeriumile alluva maakonnavanema ametisse nimetamise õigus kuulus Riigivanemale. Maakonnavanema juurde nähti ette kantselei koos vastavate ametnikega.

Kohalike vajaduste väljaselgitamiseks, maakonna omavalitsustegelaste instrueerimiseks ning mitmesuguste üleskerkivate küsimuste arutamiseks pakkus minister välja kaks võimalust: maakonnavanema poolt kohtu- ja siseministri nõusolekul või korraldusel kokku kutsutav maakonnapäev, millest võtavad osa kõigi maakonna omavalitsuste täitevorganite poolt määratud esindajad või maakonnavanema poolt vastavalt vajadusele kokku kutsutav maakonnapäev, millest võtavad osa maakonna piiridesse kuuluvate omavalitsuste esindajad. Maaomavalitsuste varad läksid põhilausete järgi üldreeglina riigile, kuid valitsusel oleks õigus anda üksikuid varasid ka omavalitsustele.

³⁰⁸ Kohtuministeerium. Ettepanek valitsusele. Põhilaused maakondade valitsemise korraldamise kohta. Tallinn, 14.juuni 1934, nr 594. - ERA, f 40, n 1, s 96, lehed on nummerdamata; ERA, f 40, n 1 s 85, lehed on nummerdamata.

³⁰⁹ Vastav arv oli põhilauseset kindlaks määramata.

³¹⁰ Viimase näol oli tegemist avalik-õiguslikul alusel põllumajanduse alal tegutsevate maapidajate kutseesindusega. Põllutöökoja organitesse kuuluvad ja koja teenistuses olevad isikud olid oma tegevuses vastutavad ühistel alustel riigiteenistujatega.

3.1.2. Muudatused seadusandluses

1934.a märtsis toimunud riigipööre ja **kaitseiseisukorra seaduse**³¹¹ üha laiem rakendamine halduspraktikas viisid faktiliselt lõpule senise omavalitsuskorralduse ning sundisid omavalitsusi juhinduma oma töös üha enam keskvoimult saadud korraldustest. Omavalitsustele avaldati seadusandja poolt tugevat survet kohaliku omavalitsuse välise korralduse normeerimise kaudu. 19.märtsi 1934.a linnaseaduse muutmise dekreediga³¹² kitsendati linnaomavalitsuste õigusi ja enesemääramise vabadust. Siseminister sai õiguse kinnitada linnavalitsuse liikmed, valitsusel oli õigus määrata linnaomavalitsuse revisjonikomisjoni esimees. Kui siseministri otsuse alusel langes linnavolikogu koosseisust välja üle 30 % volikogu koosseisust, nimetas linnavalitsuse liikmed ametisse valitsus siseministri ettepanekul. Teoreetiline võimalus allutada omavalitsusjuht keskvalitsuse tahtele leidis ka praktikas kasutust. Omavalitsuste tegevuse aluseks olev õiguslik baas kujundati ümber selliselt, et keskvoimul võimaldati järjest rohkem tungida omavalitsuse esinduskogu pädevusse kuuluva kohaliku omavalitsuse sisemise korralduse reguleerimisalasse.

25.aprilli 1934.a **aleviseaduse muutmise ja täiendamise dekreediga** (edaspidi: AMTD)³¹³ toodi tsentralistlikke muudatusi ka aleviomavalitsuste tegevusse. Seni omas järelevalveasutus aleviomavalitsuste eelarvete ja aruannete suhtes ainult vormilise kinnitamise õigust, nüüdsest kuulus keskvalitsuse pädevusse ka aleviomavalitsuse tegevuse sisuline määramine. Aleviomavalitsuse eelarve, eelarve täitmise aruanne ning sundmäärused kuulusid siseministri sisulisele kinnitamisele, vajaduse korral oli nõutav kokkulepe muu ministriga. Siseministri kinnitamisele kuuluvaid alevivolikogude otsuseid ei võidud enne kinnitamist täitma asuda (§ 154). Ka alevivolikogu valitud alevivanema ja alevivalitsuse liikmed kinnitas ametisse siseminister (§ 85¹). Kui seda kahe nädala jooksul ei tehtud, korraldati uued valimised. Kui siseminister ka teistkordsetel valimisel alevivanemat või alevivalitsuse liiget ametisse ei kinnitanud või kui alevivolikogu ei valinud antud tähtajaks alevivanemat või alevivalitsuse liiget, läks vastava ametniku ametisse nimetamise õigus siseministrile.

³¹¹ Kaitseiseisukorra seadus. - RT 1930, 61, 423. Kaotas kehtivuse uue kaitseiseisukorra seaduse vastuvõtmisega 11.aprillil 1938. Viimase § 12 muudatus andis muuhulgas Vabariigi Presidendile õiguse vabastada ametist tema poolt ametisse nimetatud omavalitsuste ametiisikuid ja andis Vabariigi Valitsusele õiguse ka omavalitsuste valitud või nimetatud ametiisikute vabastamiseks, asendades vajaduse korral omavalitsuste ametiisikud uutega kuni tähendatud omavalitsuse uue koosseisu valimiseni ja tegevusse astumiseni. Oluline on märkida, et tegemist on juriidilise jõu poolest kõige tugevama dekreedioiguse alusel väljaantava aktiga. Pärast Riigikogu tegevuse katkestamist jääb riigipea faktiliselt ainsaks seadusandjaks, kuigi formaalselt jääb see õigus ka rahvale (PSMS § 29). Aga ka sellest astub K.Päts hiljem üle.

³¹² RT 1934, 25, 186.

³¹³ RT 1934, 36, 319.

3.oktoobril 1934.a katkestas K.Päts Riigikogu istungjärgu ja seda enam kokku ei kutsutud. Nüüd olid K.Pätsil – J.Laidoneril n.ö kõik käed vabad kiireks ja otsustavaks riigikorra ja omavalitsuste ümberkorraldamiseks.

Ka EML pidas vajalikuks ajutiste maavalitsuste kiiret ümberkorraldamist, rõhutades omalt poolt endiselt nii maakonna- kui ka vallaomavalitsuste reformimise vajadust. See oli üks põhjus, miks kiitis EML juhatus juba 2.novembril 1934.a heaks **maakondade valitsemise ümberkorraldamise põhijooned**³¹⁴ ja **põhilaused vallaomavalitsuste ümberkorraldamiseks**³¹⁵ ning esitas need 15.novembril 1934.a Riigivanemale ja siseministrile.³¹⁶ EML soovitas võtta mõlemas küsimuses reformi aluseks nende poolt esitatud kava. Sisuliselt muutis EML veel aasta algul toetatud põhimõtteid³¹⁷, pidades nüüd **maakondade** valitsemise ümberkorraldamist vajalikuks eelkõige järgmistel põhjustel:

- maavalitsuste ajutine iseloom mõjutas negatiivselt nende autoriteeti. Praktikas esines juhusid, kus ministeeriumide kohaorganid suhtusid ajutistesse maavalitsustesse negatiivselt, ignoreerides nende seaduslikke õigusi ning jättes tähelepanuta maavalitsuste poolt kohaliku valitsemise küsimustes esitatud ettepanekud;
- ajutised maavalitsused ei saanud ümberkorraldamise ajajärgul teha pikaajalisi tööplaanid ega neid teostada, mõjutades negatiivselt maakondade arengut.
- ajutise maavalitsuse tegevust reguleerivad seadused olid puudulikud ning nende valitsemisalaske kuuluvate küsimuste lahendamiseks eraldatud vahendid ebapiisavad.

Tõdeti, et kaotatud maavolikogude tegevust kohalikus valitsemises ja riigis pole õiglaselt ja ülevaatlikult hinnatud, vastavad materjalid on enamuses läbitöötamata. Omavalitsuslike maavolikogude vastu toodud väidetest³¹⁸ luges EML põhjendatuks vaid etteheiteid maavolikogude moodustamise ja isikulise koosseisu valimise aluste kohta, mistõttu pidas otstarbekaks maakondade valitsemisorgani moodustamist kohalike valdade vallavanematest, s.t delegeeritud organina. Maakondade piiride osas muudatusi ette ei nähtud, maakondade varad jäid nende omandisse eesmärgiga tarvitada neid kohaliku heakorra ja heaolu huvides. Rõhutati ka maakondade kohalikke eelarveid, mille koostamisel saab kaasa rääkida kohalik rahvas vallavanemate kogu kaudu. Uue korralduse eesmärk oli luua side keskvalitsuse, maakondlike valitsemisasutuste ja vallaomavalitsuste koostöö kaudu. EML kavatses ühendati

³¹⁴ EML juhatus. 2.novembril 1934.a heakskiidetud maakondade valitsemise ümberkorraldamise põhijooned ja seletuskiri. Eriraamat. – ERA f 40, n 1, s 85; seletuskiri, lk 1-16.

³¹⁵ EML juhatus. 2.novembril 1934.a heakskiidetud põhilaused ja seletuskiri vallaomavalitsuste ümberkorraldamiseks. – ERA, f 40, n 1, s 96, l-d 1-15.

³¹⁶ EML. Kiri Riigivanemale ja siseministrile. Tallinn, 15.november 1934, nr 152. – ERA, f 40, n 1, s 96, l-d on nummerdamata.

³¹⁷ Vt käesoleva töö lk 107.

³¹⁸ Vt käesoleva töö lk 99. Omavalitsuslike maavolikogude vastu toodud asjaolud olid peamiselt majanduslikud, olles suunatud nende kulukuse ja bürokraatlikkuse vastu, samuti maavolikogude erakondliku kuuluvuse järgi moodustumise vastu.

administratiivõiguse modernised alused (monokraatlik printsiip asja otsustamisel, kvalifitseeritud kutseametkond jmt) kohaliku valitsemise korraldamise alal välja kujunenud põliste traditsioonidega (maakondlik jaotus, traditsioonid varade asjus jne).

EML juhatuse hinnangul olid omavalitsuste reformi küsimuses omavalitsuste vastaste rünnakud suunatud seni suunatud peamiselt maaomavalitsuste vastu, kuid nüüd 1934.aastaks küllaltki veenvaid seisukohti ka vallaomavalitsuste osas. Intensiivsemalt käsitlema hakatud kihelkonnaomavalitsuse küsimus oli tingitud püüetest luua maakonna ja valla vahepealset asutust, mis täidaks nii vallaomavalitsuste kui ka ajutiste maavalitsuste ülesandeid. Vastavalt seletuskirjale vallaomavalitsuste ümberkorraldamise põhilausete juurde olid EML juhatuse põhiseisukohad antud küsimuses kokkuvõtlikult järgmised:

- vald kui administratiivüksus säilitatakse üldiselt vanal kujul ja suurus;
- ehkki põhiseadusega kooskõlas on võimalik moodustada kihelkonnaomavalitsuste suurusi valdu, ilmnes EML poolt koostatud kalkulatsioonides Harju maakonna näitel kulude kokkuhoiu asemel kulude suurenemine; lisaks ka mitmeid tõsisemaid probleeme (vallavalitsuse kaugenemine vallaelanikest, suurte valdade puhul kerkib üles vallavalitsuse abiorganite küsimus³¹⁹, väljakujunenud traditsioonide ja väärtuste kadumine), mistõttu suured omavalitsusüksused toetust ei leidud;
- omavalitsuste tegevust reguleerivad normid tuleks kodifitseerida ja tõlkida eesti keelde (hulk kehtivaid norme oli veneaegsed ja vene keeles);
- asjaajamise keeleks peab kõigis valdades olema eesti keel (Narva- ja Petserimaal toimus kirjavahetus vene keeles);
- vallaomavalitsustele tuleb jätta õigus ja võimalus ühineda liitudeks, koostöövõimalus peaks olema ka eriasutustena tegutsevate maakonnavalitsustega;
- valdade suuruse küsimuse lahendamisel tuleb arvestada olemasoleva olukorraga, traditsioonidega ja väljakujunenud väärtustega.

EML poolt 2.novembril 1934.a heaks kiidetud põhilaused **vallaomavalitsuste ümberkorraldamise kohta** tõid aga sisse mitmeid uusi jooni, eelkõige vallavanema valitsusvõimu ja järelevalveasutuse õiguste suurendamise kaudu. Vallas suurus määratleti elanike arvu järgi. Lubati alla 1000 elanikuga valdade liitmine naabervaldadega, kui seda võimaldavad looduslikud tingimused ja valla geograafiline asukoht (liitmisele ei kuuluks nt Prangli, Pakri, Naissaare, Kihnu) Liitmine nähti ette ka alla 2000 elanikuga valdade osas juhul, kui nad ei suuda täita oma ülesandeid või kui see on tingitud valla piiride ebaloogilisest asendist, lisaks nn lappvallad. Arvestades, et 370 vallast oli alla 1000 elanikuga 50 valda ja alla 2000 elanikuga 141 valda, oleks reform puudutanud 191 vallaomavalitsust. Valdade

³¹⁹ Analoogne 2009.a haldusreformi kavas toodud osavaldade küsimusele.

piiride muutmise, valdade liitmise ja uute valdade asutamise küsimuse otsustas põhilause järgi siseminister maavanema ettepanekul, kuulates ära vastava vallavolikogu seisukoha. Leiti, et sellega on tagatud põhjalik kaalumine enne küsimuse lõplikku otsustamist.

Võrreldes kehtiva korraga toodi sisse järgmised põhimõtted:

- vallavolikogu valimised isikuvalimiste põhimõttel;
- kehtestada erinevad tsensused: vallavolikogu ja -valitsuse liikmetel vajalik elukoht valla piires vähemalt eelnevat 2 aastat, vallavalitsus kolmeliikmeliikmeline või maksimaalselt neljaliikmeline; vallavanema vanusetsensus 30 aastat;
- võimalus vallavolikogu laiali saata maavanema ettepanekul siseministri otsusega seaduses sätestatud alustel (nt juhul, kui volikogu pole suuteline oma ülesandeid täitma kas sisemiste lahkkelide vm põhjusel);
- vallavolikogu kokkukutsumise õigus nii vallavanemal, järelevalveasutusel, revisjonikomisjon kui ka ½ volikogu liikmetest;
- vallavanema või vallavalitsuse õigus anda volikogule ümberotsustamiseks seadusevastane, samuti valla või üldhuvidele kahjulik otsus. Regulatsiooni põhjendati järgmiselt: „sellega on antud vallavalitsusele ja vallavanemale teatud pidurdamise õigus vallavolikogu otsuste suhtes, mis on teinekord väga hää ja otstarbekohane, eri kui vallavolikogus on mõjule pääsenud äärmised voolud“. Lahkarvamuse korral lahendab vaidluse maavanem;
- maavanema õigus määrata vallavalitsuse liikmed ja ka nende palgamäärad, kui volikogu ei suuda mingil põhjusel vallavalitsust valida kahel koosolekul;
- maavanema õigus panna väiksemates valdades vallavolikogu ettepaneku alusel vallavalitsuse ülesanded ainult vallavanemale;
- vallavanema õigus võtta vastu vallavalitsuse otsuseid ainuisikuliselt, informeerides sellest vallavalitsuse liikmeid järgmisel koosolekul;
- siseministri õigus maavanema ettepanekul tagandada seaduse alusel ametist vallavalitsuse ja revisjonikomisjoni liikmeid, kes seejärel langevad välja ka volikogust;
- vallavalitsuse liikmete ametisse kinnitamine ja ametist vabastamise õigus järelevalve organile – maavanemale, kelle õigus ka vallavalitsuse teatud liikme kinnitamisega mitte nõustuda. Selline otsus pidi olema põhjendatud ning otsuse peale võis asjaosaline esitada kaebuse siseministrile, kelle otsus oli lõplik;
- vallasekretäri ametisse kinnitamine ja ametist vabastamine volikogu poolt, otsuse kinnitab maavanem. Teatud juhtudel siiski oli maavanemal õigus vallasekretäri vabastada;

- vallavolikogu on õigus määrata, et vallas valitakse külavanem, määrates ka külavanema kohustused.
- vallavanema ja vallavalitsuse tegevuse järelevalve vallavolikogu kolmeliikmelise revisjonikomisjoni kaudu, maavanem teostab vallavolikogu otsuste suhtes seaduslikkuse järelevalvet. Seadusvastased otsused saadetakse volikogule tagasi ümberotsustamiseks, volikogule jäi õigus kaevata otsuse peale administratiivkohtu korras.

Paljusi samad printsiibid kerkivad esile ka järgnevatel õigusaktides. Riigivanema 19.detsembri 1934.a dekreediga kehtestatud **omavalitsustesse puutuvate seaduste muutmise ja täiendamise seadusega** (edaspidi OPSMTS)³²⁰ muudeti vallavolikogude valimise ja vallavolikogude ning vallavalitsuste korraldamise seadust. Eeskirjad nähti ette ajutistena kuni vastavate omavalitsusseaduste kehtestamiseni. Olulisemad muudatused:

- vallaomavalitsuste eelarvete ja aruannete kinnitamise õigus anti ajutisele maavalitsusele;
- OPSMTS § 77¹ järgi kui volikogu ei tulnud kahel koosolekul toime vallavalitsuse liikmete valimisega, läks selle koosseisu või puuduvate liikmete määramise õigus ajutisele maavalitsusele;
- valla- ja alevisekretäri ametisse määramisel oli otsustajaks siseminister, sest volikogu poolt valitud sekretär kuulus analoogiliselt alevivanema ja alevivalitsuse kohta AMTD §-is 85¹ sätestatud tema kinnitamisele (§ 78¹). Sellised sätted võimaldasid kõrvaldada ametniku, kellel oli ametikohale vastav kvalifikatsioon, kuid kes oli ametisse nimetatud erinevate mittesoovitud erakondade kokkuleppe alusel;
- siseminister võis kõrvaldada kuni volikogu volituste lõpuni volikogust liikmeid, kelle tegevus takistas volikogu tööd, koha täitis järgmine kandidaat. Omavalitsuse keskvoimule allumise garanteeris siseministeeriumi alluvuses olev osakond järelevalve instituudi kaudu.

Kohaliku omavalitsuse üle järelevalve teostamisel toimus üleminek seniselt kohtuliku kontrolli printsiibilt veto- ehk selleaegses terminoloogias keeluprintsiibile, mille kohaselt järelevalvet teostaval organil on õigus omavalitsuse mitteõiguspärase akti formaalset jõustumist teatud tähtaja jooksul vastava keeluaktiga tõkestada. Järelevalveasutusel oli kohustus teatada järelevalve alla kuuluvale asutusele otsuse peatamist tinginud motiveeritud seisukoht. Omavalitsusele jäi õigus esitada keeluakti kohta kaebus administratiivkohtu korras. Seaduslikkuse järelevalve kõrval ei välistatud ka otsuste otstarbekuse kontrolli, mida teostati seadustes *expressis verbis* ettenähtud juhtudel, mil rakendus osaliselt sanktsioneerimis- ehk

³²⁰ RT 1934, 109, 854.

kinnitamisprintsii. ³²¹ Otstarbekuse järelevalve toimus põhiliselt volikogu määruste andmise ja majandustegevuse (maksude ja koormatiste määramine, põhi- ja lisaeelarved ning aruanded, kinnisvarade võõrandamine ning pantimine, lepingute sõlmimine, laenude võtmine jne) üle. V.Olle hinnangul oli kohaliku omavalitsuse tegevuse otstarbekuse kontrolli puhul hindavate instantside ring laiem kui õiguspärasuse kontrolli puhul, kontrollitavaid akte ei pööratud täitmisele enne nende kinnitamist vastava instantsi poolt. Akti kinnitamata jätmise korral võis volikogu edasi kaevata vastavale ministrile, kuid sel alusel kohtusse pöördumise võimalust seadusandlus ette ei näinud. Riiklikku järelevalvet teostati omavalitsusorganite moodustamise, omavalitsusteenistujate tegevuse üle, arvekontrollina ning kohalikule võimule mitmesuguste eriseadustega omistatud ülesannete teostamisel (teede korrashoid jm). Kontrolli alla kuulus ka poliitiline lojaalsus. ³²²

OAJŠ täiendamise dekreet ³²³ andis valitsusele õiguse siseministri ettepaneku alusel vabastada ametist omavalitsusjuhte ja kõrgemaid ametnikke, kelle tegevus osutus kahjulikuks riigi või omavalitsuste huvidele. Poliitilise ja majanduspoliitilise kontrolli suhtes kohalikul omavalitsusel kaitsemehhanism puudus. ³²⁴

Vaikival ajastul ei olnud EML-il ega vastavate asutuste esindajatel võimalik osa võtta neid puudutavate eesküte arutamisest ning asutused ja organisatsioonid ei saanud avaldada arvamust riigivanema poolt väljaantavate dekreetide osas. Ühest küljest aitas selline kesk- ja kohaliku võimude suurenemine lahendada erakondlikku "lehmakauplemist" ja kõrvõimust, teisest küljest aga seadis omavalitsused täiel määral sõltuvusse kesk- ja kohaliku võimust.

17.jaanuaril 1935.a toimunud riigi- ja omavalitsusjuhtide uusaastakokkutulekul jäi riigijuhtide kōnede domineerima eelkõige kesk- ja kohalike omavalitsuste koostöö vajadus, omavalitsusjuhi isiku ülimuslikkus ja omavalitsustele välismaa eeskujul antavad riigituludest ja –maksudest sõltumatud nn oma maksud ja vabastamine dotatsioonidest. Riigijuhid nägid probleeme järgmiselt:

³²¹ V.Olle. Riiklikust järelevalvest kohalike omavalitsuste üle Eestis enne 1940. - Juridica, 1993, nr 3, lk 61. – Edaspidi: V.Olle. Riiklikust ... (1993); Sanktsioneerimis- ehk kinnitamisprintsii järgiva kontrolli rakendamisel vajaksid omavalitsusühikute kontrollitavad aktid formaalseks jõustumiseks kinnituskirja riigivalvet teostavalt organilt, kes on õigustatud akti kinnitamisest keelduma vaid juhul, kui akt on mitteseaduspärane. Sanktsioneerimis- ehk kinnitamisprintsii puhul on kontrollitaval omavalitsusel õigus akti mittekinnitamise puhul kaevata administratiivkohtusse. – V.Olle. Kohaliku omavalitsuse ... (1993), lk 19.

³²² V.Olle. Riiklikust ... (1993), lk 62.

³²³ RT 1934, 41, 361.

³²⁴ V.Olle. Riiklikust ... (1993), lk 62.

- maaomavalitsuste kaotamisega löödi auk omavalitsuskorraldusse ning küsimuse lahendamiseks sobiva mooduse leidmiseks tuleb valitsusel palju tööd teha (riigipeana riigivanem³²⁵ K.Päts);
- omavalitsuste senine dotatsioonidest, üksikutest riigimaksudest ja riigikassa poolt omavalitsustele antud osast saadavate tulude jaotamise süsteem pole kõige otstarbekam: omavalitsustel peaksid olema kindlad tuluallikad, mida omavalitsused saaksid iseseisvalt kasutada ja mida riik puutuda ei tohiks (majandusminister K.Selter);
- omavalitsuste korraldus nõuab kiireid muudatusi, põhirõhk peaks langema üksikisiku (omavalitsusüksuse juhi) tähtsuse ja vastutuse kasvule;
- vallaomavalitsustes senini kehtinud volikogu ja komisjonide domineerimine tuleks asendada üksikisiku, monokraatia põhimõttega;
- omavalitsusjuht, kandes vastutust omavalitsusüksuse eest, peab omama samaväärselt võimu (peaministri asetäitja K.Eenpalu).³²⁶

Nagu nähtub, oli vana poliitiline tandem – K.Päts – K.Eenpalu (viimane sisuliselt peaminister) jälle koos ja valmis oma varasemaid plaane nii manööverdades kui ka sirgjooneliselt ellu viima.

Toodud seisukohtadest kujunesid peagi välja omavalitsusreformi põhisuunad, mille realiseerimise õiguslikult pidi eeskätt tagama **Vabariigi Valitsemise korraldamise seadus** (1934.a. 01.aprillil kehtima hakanud redaktsioonis).³²⁷ Selle vastuvõtmise ajal juhtis Riigikogu K.Einbund. Võime konstateerida, et faktiliselt realiseerus põhiseadus läbi Vabariigi Valitsemise korraldamise seaduse (isegi läbi selle eelnõu seletuskirja põhiseadust tõlgendavate seisukohtade) ning läbi viimase õigusliku reservi – kaitseseisukorra seaduse. Põhiseaduse ja nende kahe seaduse vastastikkuse koostoime (või vastuolulisuse) kaudu Eestis riigivõim toimiski kuni 1940.aastani.³²⁸

3.1.3. 1937.a vallaseadus

Vallast kui maaomavalitsuse algühikust arvati olenevat kogu üldine halduskorraldus ning maaelu korraldamine ja organiseerimine. Taas tõusetus ka kihelkonnaomavalitsuse loomise

³²⁵ Märkus. Põhiseaduse paranduse § 57 järgi on Vabariigi Valitsus Riigivanema juures olev organ. Kuna riigipea valiti alles 1938.a, siis oli K.Pätsil täita nii riigivanema (riigipea) kui ka peaministri roll (riigivanem 1920.a PS mõttes).

³²⁶ **F.Vellner.** Sihtjooni omavalitsuste töös ja korralduses. - Maaomavalitsus, 1935, nr 2, 1, lk 27-29. Kvoorumil esinejate nimekiri oli muljetavaldav, mis pidi kõigile jõuliselt demonstreerima reformi tõsiseltvõetavust. – Vrdl: Ansip ja Kiisler jäid reformi osas eri meelt. – Postimees, 6.03.2009.

³²⁷ RT 1934, 513.

³²⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus. Seletustega ja tähestikulise sisujuhiga varustanud Joh.Kaiv ja J.Klesment. 1934, nt lk 42-43, 57, 70 jj; Põhiseaduse teel. Dokumente ja materjale kogunud ja selgitanud Eerik-Juhan Truuväli. Kirjastus Ilo, 2008, lk 137; ja mitmed tema nn Teise ja Kolmanda Põhiseaduse kommentaarid.

küsimus, kuid see ei osutunud majanduslikult otstarbekaks ning lükati tagasi.³²⁹ Ka pärast taasiseseisvumist ühe võimalusena välja pakutud ettepanek kihelkondade loomine nn kohalike keskuste loogikast lähtudes, mis jätkaks Eestisse ca 60 elujõulist omavalitsust, millele lisanduksid äärmuslikes oludes olevad väikevallad, nagu Kihnu, Peipsi-äärne Virumaa ja setu vallad³³⁰, ei leidnud laiemat toetuspinda. Tänapäeval on taas hakatud rõhutama kihelkondade tähtsust, sest kihelkond on tänini eestlaste piirkondliku identiteedi aluseks. Kogu Eesti vanem kultuurikiht (keelemurded, rahvaluule, rahvarõivad jne) jaguneb kihelkondade järgi: kui lauldakse rahvalaulu, siis see on mingi kihelkonna rahvalaul, kui kantakse rahvarõivaid, siis on need pärit kindlast kihelkonnast. Kihelkonnapiirid on olulisimad kultuuri- ja maastikumärgid iidsetest aegadest tänapäevani. Need piirid on aidanud ja aitavad kaasa kodukanditunde selginemisele ja tugevnemisele ning kinnistavad põlisasustuse olemasolu.³³¹ Ideega kihelkonnapiiride tähistamiseks esines Lennart Meri, teostamiseni jõuti 2009.a Eesti Rahva Muuseumi ja Eesti Maanteeameti koostöös, kui alustati Eesti kihelkonnapiiride tähistamise avamist kõigi suuremate teede ääres. Loodud on ka Eesti ajalooliste kihelkondade piiridega veebikaart kodukoha kultuuripärandi uurimise hõlbustamiseks.³³²

8.detsembril 1936.a esitas K.Eenpalu riigivanemale **vallaseaduse eelnõu**³³³, 7.aprillil 1937.a pani Riigivanem 1937.a **vallaseaduse**³³⁴ (edaspidi VS) dekreedina maksma ning kuulutas selle edasilükkamatu riikliku vajadusega motiveerides välja. A.Looritsa hinnangul lõi VS terviklikud raamid Eesti vallaomavalitsusele 1920.a PS §-is 122 sätestatud põhimõttel, et kohaliku valitsemisala korraldamine ja kohalike elualade arendamine toimub seaduse alusel kohalike omavalitsuste kaudu.³³⁵

Kui varem väljatöötatud vallaomavalitsuse seaduse eelnõudes piiritleti valla suurus üldjuhul elanike arvu järgi, siis VS-st jäeti see välja. Valla suuruse osas püstitati vaid mõned põhimõtted:

- valla maa-ala pidi olema tervikuna kokkukuuluv;

³²⁹ VS seletuskirjast nähtuvalt diskuteeriti taas kihelkondade omavalitsusühikute ellukutsumise üle. Harjumaa valdade näitel koostatud analüüs näitas, et kihelkondlikud omavalitsusüksused ei kujune elujõulisteks, kuna nad ei suuda asendada maa- ega vallavalitsusi. Maavalitsuste ülesannetest suudaksid nad üle võtta vaid osa, suurem osas ülesannetest pidanuks jääma mõnele teisele asutusele. Suurte omavalitsusüksuste peamise ohuna nimetati vallavalitsuse kaugenemist vallaelanikest. Seletuskiri Harjumaa kihelkondade prognoositavate eelarveliste kulude ja Harjumaa vallaomavalitsuste 1934/1935 eelarveaasta kulude kohta kihelkondade kaupa tõendas, et kulude kokkuhoiu asemel ilmnis kulude suurenemine nii korraliste kui ka erakorraliste kulude lõikes. Suurtes valdades võis ilmned ka vajadus kulu nõudvate vallavalitsuse abiorganite (nt külavanema) järele.

³³⁰ Vt lähemalt: **K.Kukk**. Haldusreform ... (2000).

³³¹ Eesti Rahva Muuseumi veebileht. Arvutivõrgus. Kättesaadav:

<http://www.erm.ee/?lang=EST&node=1343&parent=1302a> 15.05.2010

³³² Eesti Ajalooliste kihelkondade piiridega veebikaart. Teostaja AS Regio. Arvutivõrgus, Kättesaadav: <http://kaart.otsing.delfi.ee/?layers=1025.1026&e=658975&n=6474535&zoom=4> 15.05.2010

³³³ Siseminister. Siseministeeriumi Omavalitsusasjade osakonnale ja Riigivanemale. Kiri koos lisadega. Tallinn, 8.detsember 1936, nr 2549. – ERA, f 31, n 3, s 2808, lehed on nummerdamata.

³³⁴ RT 1937, 32, 310.

³³⁵ **A.Loorits**. Uuendatud vallaomavalitsus. – Politseileht. 2.veebruar 1939, nr 2 (529), lk 34.

- tervikuna kokkukuuluvad, tihedalt asustatud maa-ala ei tohtinud tükeldada kahe või mitme valla piiridesse;
- valla elanike arv pidi võimaldama vallaomavalitsusel edukalt arened ja täita korralikult temale pandud ülesandeid (§ 3).

Valla suuruse küsimus jäeti administratiivvõimu lahendamise valitsemise paindlikkuse ja otstarbekuse huvides, uudsena nimetati valla suuruse mõjutamise tähtsaks faktoriks muutuvaid olusid.

Omavalitsuste huvi arvestamine valdade asutamise, kaotamise, liitmise ning piiride muutmise küsimuste otsustamisel ilmnis ainult varaliste küsimuste lahendamisel, kus enne siseministri poolt maavalitsuse ettepaneku alusel asja otsustamist kuulati ära vallavolikogude seisukohad. Valla piiride muutmisel otsustas siseminister korraldada ennetähtaegsed vallavolikogu ja vallavanema ning vallavanema abide valimised; valdade liitmisel korraldas vallavolikogu valimised või pani kuni vallavolikogude järjekordsete valimisteni vallavolikogu ja -valitsuse ülesanded ühe liitunud valla volikogule ja -valitsusele või määras kuni vallavolikogu järjekordsete valimisteni ametisse vallavanema ja ta abid nii volikogu kui ka valitsuse volitustes; uuesti asutatud valdades korraldas vallavolikogu valimised või pani vallavolikogu ja -valitsuse ülesanded tema poolt määratavale vallavanemale ja selle abidele kuni järjekordsete valimisteni (§ 6).

Valla elanikeks loeti kõik valla piires elavad isikud (§ 7). Kuna kasutusel olnud alalise elukoha mõiste ei võimaldanud isikut siduda ühe teatava omavalitsusüksusega, lähtuti VS koostamisel asjaolust, et iga kodanik peab olema ühe omavalitsusüksuse kodanik. Valla kodanikena määratleti vähemalt 18- aastased Eesti kodanikud, kes omasid valla piires 2 aasta kestel püsivat elu- või töökohta ning kes ei avaldanud soovi jääda edasi oma endise püsiva elukoha- või töökohajärgse omavalitsuse kodanikuks (§ 7). Vallakodaniku idee näol polnud tegemist uue nähtusega, sest algselt juba 1920.a AK omavalitsuskomisjoni poolt esitatud reformikavas sätestatu leidis vahepeal väljundi kogukonnaseaduse eelnõus.³³⁶ Isiku lahkumine valla piirest ei kaotanud iseenesest tema kuuluvust valla kodanike hulka, vaid ta pidi seaduses ettenähtud alustel muutuma enne teise omavalitsuse kodanikuks. Teatud määral toetub samale kontseptsioonile kaasaegne elukoha registreerimise ideoloogia, erinedes siiski

³³⁶ Kogukonna ellukutsumise küsimust arutas ELL esindajate kogu oma koosolekul 21.veebruaril 1932.a. Peeti vajalikuks kehtestada seadusega, et iga vabariigi kodanik peab olema ühe kogukonna liige, milleks saamine sõltuks teatud perioodil omavalitsusüksuse territooriumil elamisest ning kogukonna vastu kohustuste kandmisest. ELL esitas kogukonnaseaduse eelnõu koos seletuskirjaga Kohtu- ja siseministritele, mille administratiivosakond arutas eelnõu 15. ja 21. veebruaril 1933.a. 14.juunil 1934.a saatis ELL kirja kogukonnaseaduse eelnõu osas toetuse saamiseks teedeministrile, lisades kirjale ka kogukondade ellukutsumisega seotud küsimuste lahendamise kava; analoogse kirja saatis 12.novembril 1934 siseministrile. Eelnõu jäi arhiivivaraks. – ERA, f 40, n 1, s 96, lehed on nummerdamata.

radikaalselt uues elukohas elamise ajalise kohustuse osas.³³⁷ Samuti erinevad kaasajal perekonnaliikmete elukoha määratlemise alused.³³⁸ VS mõtte kohaselt teostati nii kohapealsed kui ka riiklikud valitsemisülesanded vallaomavalitsuste kaudu.

Vallaomavalitsuse organid jäeti senisega samaks - vallavolikogu, vallavalitsus ja revisjonikomisjon (§ 17), millele lisaks nähti ette võimalus luua valla kogud põllupidajate, maatööliste jt gruppide huvide esindamiseks ning vastavate kutsealade arendamiseks.

Esinduskogu valimiste ühtlustamiseks kutseesinduste ja -kodade valimistega pikendati volikogu volitusi viiele aastale (§ 18). Nähti ette, et omavalitsuse esinduskogu valimise põhimõtted kehtestatakse eriseadusena.³³⁹ Vallavolinike arvu määramise alused kinnitas siseminister elanike arvu järgi vallas,³⁴⁰ jäädes 10-20 piiridesse (§ 21). Seni maksti vallavolikogu liikmetele sõidu- ja päevaraha, VS § 22 nägi aga ette vaid võimaluse sõiduraha määramiseks volikogu poolt. Sõiduraha ei tohtinud ületada riigiteenistujate ametisõitudeks ametisõitude tasu seaduse määramise seaduses³⁴¹ sätestatud. Vallavoliniku ametit nähti auametina, selle eest tasu nõudmist ei peetud sobivaks. Volikogu tööst mõjuva põhjuseta kõrvalejäämisega kaasnes aga kuni 5 krooni suurune trahv (võrdluseks: vallavanema abi palk võis maksimaalselt olla 20 krooni, nn vallavaese kuutoetus oli 5 krooni).

Ehkki vallavolikogu ülesanded jäid võrreldes varasemaga samaks, oli vallavolikogu iseseisev tegutsemisvabadus üsna piiratud, sest paljuski toimus küsimuste lahendamine eriseaduste alusel või kuulus otsus järelevalveasutuse kinnitamisele. Küsimused võeti volikogu päevakorda vallavanema algatusel, vallavolikogu otsusel, vähemalt kolme vallavoliniku või revisjonikomisjoni ettepanekul, järelevalveasutuse nõudel või eraisikute ja -asutuste huve puudutavates küsimustes nende palvel (§ 33). Asjaolu, et vallavolikogu kodukorra kinnitas siseminister, ei andnud volikogule võimalust sisemist korraldust oma normidega reguleerida.

Täidesaatvat organit ainuüksi vallavanema näol pooldas valitsus juba 28.09.1922.a. VS tagaski selle, et „vallavanem, ära kuulunud abide seisukohad, otsustas...“³⁴². Vallavalitsus iseseisvat otsustuspädevust ei omanud, VS § 61 fikseeris vallavalitsuse ülesanded vallavanema pädevusena. Seega kaasati vallavanema abid otsustusprotsessi vaid formaalselt

³³⁷ Vt lähemalt: Rahvastikuregistri seadus. 31.05.2000 - RT I 2000, 50, 317; 2009, 29, 175.

³³⁸ VS § 7 alusel loeti valla kodaniku naine abielu kestel sama valla kodanikuks, kuhu kuulus ta mees. Valla kodaniku alla 18-aastaste seaduslike ja seadustatud laste elukoht määratleti nende isa järgi, valla kodaniku alla 18-aastase vallaslapse elukoht tema ema elukoha järgi, alla 18-aastase adopteeritud lapse elukoht adopteerija elukoha järgi, alla 18-aastase leidlapse puhul leiukoha järgi. Eesti kodakondsusesse võtmise puhul, kui isiku kuuluvust omavalitsuse kodanikuks polnud võimalik kindlaks määrata vastavate seaduste alusel, määras isiku kuuluvuse teatud omavalitsuse kodanikuks siseminister.

³³⁹ Vallavolikogude valimise seadus. - RT 1939, 41, 330.

³⁴⁰ Vallavolinike arvu määramise alused. Siseministri määrus 30.06.1939.- RT 1939, 59, 491.

³⁴¹ RT 1936, 78, 628.

³⁴² Vallavanema abide arvu määramise alused. Siseministri määrus 30.06.1939. - RT 1939, 59, 492.

ja kollegiaalsed täitevorganid enam ei olnud. Selline suundumus on vastuolus kaasaegsete demokraatlike eesmärkidega võimaldada otsustusprotsessi kaasata üha laiem avalikkus.

Vaidlusi tekitas vallavolikogu ja vallavalitsuse *resp* vallavanema vahetõrja küsimus. Omavalitsustegelaste kongressil, EML-i koosolekul ja üksikute omavalitsustegelaste poolt rõhutati täidesaatva organi võimupiiride laiendamise vajadust. VS lahendas olukorra selliselt, et juhtudel, kui asjaolud ei kannatanud viivitust ning polnud võimalik volikogu kokku kutsuda või volikogu polnud töövõimeline, oli vallavanemal või tema abil õigus teha korraldusi ka vallavolikogu pädevusse kuuluvates küsimustes (§§ 62 ja 63). Seisukohta kujunemist põhjendati VS seletuskirjas sellega, et vallavolikogu pädevusse kuulusid mitmed vähemtähtsad majanduslikud küsimused, mille kohta üksikute volikogu liikmetel täielikku selgust ega seisukohta polnud ning kus asja otsustamisel olid sageli mängus nn kolka- ja rühmapoliitilised huvid. Tegelikult aga võimaldas säte võtta vallavanemal vastu korraldusi ka määrav tähtsusega küsimustes, kusjuures volikogu kõrvalejäämine oli formaalselt igati seaduslik. Vallavanem otsustas volikogu pädevusse kuuluvaid küsimusi ka juhul, kui valitsus oli otsustanud vallavolikogu laialisaatmise (§ 203).

Prof E.-J. Truuväli on esitanud vallavanema pädevuse spetsiifilisena:

- a) tal puudus õigus ametiisikuid palgata ja neile palku määrata;
- b) õigus langetada otsuseid volikogu pädevusse kuuluvates küsimustes, kui
 - volikogu ülesandeid olid pandud vallavanemale;
 - volikogu ei tulnud vallavanema kutse peale kokku;
 - küsimus oli kiireloomuline ;
 - volikogu oli laiali saadetud;
 - volikogu tegevus oli peatatud;
- c) teatud politseiliste funktsioonide täitmine;
- d) administratiivkorras karistamise õiguse omamine kriminaalkohtupidamise seadustikus ettenähtud alustel ja korras.³⁴³

Vallavanema ja abide käsutuses olid endiste külakümnike asemel külavanemad ja nende asetäitjad, kelleks võis saada vaid valla kodanik. Amet oli sunduslik ega kuulunud tasustamisele (§ 67). Külavanem ja tema asetäitja pidi olema vähemalt 25-aastane, majanduslikult iseseisev ning suuteline oma arenguvõimelt täitma külavanema ülesandeid (69), millest tulenevalt ei peetud soovitavaks naiste valimist külavanemateks.³⁴⁴

Vallaomavalitsuse teenistuses oli vallasekretär ning kantselei, mille koosseisu kinnitas vallavolikogu siseministri poolt kehtestatud alustel (§ 76 ja § 91), mistõttu ei saadud ka seda

³⁴³ E.-J. Truuväli. Kohalik omavalitsus ... (1999), lk 66.

³⁴⁴ Vallaseadus: seletustega. Känd, R. (koost). Rakvere, 1939, lk 37.

moodustada kohalikest vajadustest lähtudes. Vallavanema poolt maavanema kaudu esitatud kandidaatide hulgast valitud vallasekretäri kinnitas ametisse siseminister määramata ajaks. Vallasekretär oli vallavanema nn “parem käsi”, kellel oli õigus vallavanema ja ta abide äraolekul teha vallavanema asemel hädavajalikke korraldusi, teatades sellest vallavanemale. Vallasekretärit (ka abilit) nõuti vallasekretäri kutseeksami sooritamist (ka Tartu Ülikooli õigusteaduskonna lõpetanutelt), talle laienevad sotsiaalsed ja majanduslikud garantiid ja kõrge palk (keskmiselt 135 krooni, vallavanem 50 krooni) tegid temast mõjuvõimsa ametniku.³⁴⁵

Vallaomavalitsuste tuluallikateks olid tulud kapitalidelt, varadelt, ettevõtetelt; maksud; toetused; kingitused, pärandid jm juhuslikud tulud (§ 109). VS-s olid sätestatud kõik vallaomavalitsuse maksud, v.a mõned eriseadustes sätestatud maksud (nt kinnisvaramaks, tulumaks, koortemaks, jahilubade maks jne). Vallaomavalitsused võisid võtta juba aegade kestel valdade tuluallikatena väljakujunenud makse (kogukonnamaks, tööstusmaks, aurumasinade ja mootorite maks, jalgrattamaks, paadimaks, suvitajatemaks, laada- ja turuplatsimaks ning kantseleimaks (§ 114)).

Järelevalvet vallaomavalitsuste tegevuse seaduslikkuse ja seaduses sätestatud juhtudel ka otstarbekuse üle teostasid siseministeerium, maavalitsus ja maavanem (§§ 188-189). Seaduses kindlaksmääratud juhtudel kuulusid volikogu otsused sisuliselt maavalitsuse (nt otseste maksude ja koormatiste määramine, põhi- ja lisaelarved ning aruanded jm otsused seaduse alusel ning vallavanema poolt vastuvõetud volikogu pädevusse kuuluvad otsused - § 191) või teatud juhtudel isegi siseministeeriumi kinnitamisele. Kui maavalitsus ei kinnitanud vallavolikogu või vallavanema otsust, oli viimastel õigus kahe nädala jooksul kaevata siseministrile (§ 192). 1938/1939 valitsusasutuste tegevusaruande järgi lubas siseminister täitmisele 1486, peatas 693, tühistas 96 sundmäärust.³⁴⁶ Vallaomavalitsuse poolt seaduses sätestatud ülesannete täitmata jätmise korral võis maavalitsus korraldada nende täitmise vallaomavalitsuse kulul (§ 198). Sätestatud oli valitsuse õigus vabastada siseministri ettepanekul ametist vallaomavalitsuse teenistujaid, kelle tegevus oli kahjulik riigi või omavalitsuse huvidele (§ 201); õigus saata siseministri ettepaneku alusel vallavolikogu omavalitsuse või riigi huvides laiali ja kuulutada välja kas üksiku või kõigi valdade osas uued vallavolikogu valimised; peatada makseraskustesse sattunud vallavolikogu tegevuse, määrates vastava vallavalitsuse ja –volikogu ülesannete täitjaks sobiva isiku vallavanemaks ja abideks (§ 204). Siseminister võis anda määrusi ja juhtnõore VS rakendamiseks vallaomavalitsuse asjaajamise, eelarvete ja aruannete koostamise, eelarvete täitmise jmt küsimustes (§ 206).

³⁴⁵ RT 1938, 21, 188 järgi.

³⁴⁶ Valitsusasutuste tegevus. Omavalitsuste talitus. 1938/1939. Tallinn, 1939, lk 98. – Edaspidi: Valitsusasutuste tegevus ... (1938/1939).

VS võimaldas ka vallaomavalitsuste sihtühenduste moodustamist (§ 14), kuid sihtühenduste korralduse üldaluste puudumise tõttu oli neid vähe. Sihtühendused olid seni olnud omavalitsuse eri tasandite pooldajate poliitilise väitluse üheks objektiks. Nüüd võis sihtühisustesse liitumine toimuda siseministri poolt valitsemise huvides tema omal algatusel, või maavalitsuste ettepanekul.

Kokkuvõttes allutas VS vallaomavalitsuse tugevale keskvõimu kontrollile. K.Pätsi ja K.Einbundi pingutused siduda omavalitsused tihedalt riigivõimuga said alguse peatselt pärast 1920.a PS vastuvõtmist 25.jaanuaril 1921.a ametisse asunud valitsuse ridades.

Põhiosas 1930.aastate algul seoses parlamentarismi kriisi autoritaarsete riigisüsteemide esiletõusuga üleskerkinud ideedest lähtunud 1933.a PSMS muudatused andsid praktilise võimaluse isegi omavalitsusorganite tegevuse peatamiseks ning nende asendamiseks eriorganitega. Nüüdsest oli põhiseaduslik garantii kolme liiki kohalikel omavalitsustel: ühetasandilistel valla, alevi- ja linnaomavalitsusel.

Omavalitsuste algne tugev vastuseis maavalitsuste võimu laiendamisele asendus pikkamisi süveneva tsentralistliku mõtteviisi toetamisega, sest omavalitsustest olid saanud poliitikute relvad. Hilisemate arengute tulemusel (Riigikogu valimisi ei toimunud) poliitiline võim stabiliseerus, kuid samas jäi haldussuutlikkuse probleemide lahendamine tahaplaanile. Omavalitsuste tegevuseks vajalike seaduste väljatöötamises kerkisid taas esile juba riigi algusajal esitatud reformikavades rõhutatud põhimõtted: omavalitsusjuhtidele autokraatlik positsioon ning nende valimise ja tegevuse allutamine keskvõimule.

Maakondade valitsemise ümberkorraldamisel ajutisele lahenduse asendamiseks eriseadusega esitasid vastavaid ettepanekuid nii kohtu- ja siseminister kui ka EML. Esimese kavas domineerisid maavalitsuse ülesannete osas hilisemas maakonnaseaduses sätestatud põhimõtted. Kohalike vajaduste tarbeks maakonnapäeva moodustamine nähti ette kõigi maakonna omavalitsuste täitevorganite poolt määratud esindajatest või maakonna piiridesse kuuluvate omavalitsuste esindajatest. Ka EML nägi ette maakondade valitsemisorgani moodustamise kohalike valdade vallavanematest, s.t delegeeritud organina. Ehkki vallaomavalitsuste osas taandusid ümberkorraldamise põhimõtted esmajoonel oma järjekorda ootavaks haldusterritoriaalseks reformiks, sätestati valitsemise otstarbekuse huvides ka järelevalveasutuse õiguste suurendamine ning mittekollegiaalse täitevorgani printsiibi rakendamine väikevaldades.

1934.a märtsi riigipöörde, kaitseseisukorra seaduse ja Vabariigi Valitsemise korra seaduse abil võimaldati omavalitsuse tegevuse aluseks oleva õigusliku baasi ümberkujundamise kaudu keskvõimul üha enam tungida ka omavalitsuse esinduskogu pädevusse kuuluva kohaliku

omavalitsuse sisemise korralduse reguleerimisalasse. Omavalitsusreformi põhisuundadeks kujunesid domineerivaks saanud põhimõtted (omavalitsusühiku juhi tähtsuse ja vastutuse kasv; kollegiaalsuse printsiibi hääbumine, monokraatia põhimõtte esiletõus). Ehkki VS kiireloomulisena andmise vajadust põhjendati eelkõige seoses vajadusega korrastada vallaomavalitsuse korralduse alal juba vabariigi algusaastatest valitsenud normide süsteemitus ja laialipillutus, sai sellest omavalitsusseaduste lipulaev, millega praktiliselt vormistati K.Pätsi juhtimise tingimustes juba 1934.aastast toiminud süsteem, mis jättis tagaplaanile kohaliku omavalitsuse ajaloolise arengu ja kogukondliku teooria. Tagaplaanile jäi vabatahtlikkus ning omavalitsustega konsulteerimine. Kuna omavalitsustega ühtset seisukohta saavutada ei õnnestunud, siis kasutati sündi „riiklikest kaalutlustest lähtudes“. Rahva nimel kõlas aga vaid riigi mõte ja meel “üldistes huvides”. Selline areng polnud kooskõlas demokraatlike juhtimisprintsiipidega, ei toetanud selle tugevdamist. Osalusdemokraatia oli välja tõrjutud nii riigi kui ka omavalitsuste sfäärist. Väärtustamist ei leidnud kohaliku omavalitsuse poolt iseseisvalt langetatud otsused, mis kaasajal on sätestatud EKOH-is.

3.2. Eesti Vabariigi 1937.a põhiseadus ja selle alusel kehtestatud omavalitsusseadused

1.mail 1938.a jõustusid Riigihoidja poolt dekreetidena antud **maakonnaseadus**³⁴⁷ (edaspidi MS) ja **linnaseadus**³⁴⁸ (edaspidi LS), mis hõlmasid kogu maakonna- ja linnaomavalitsuse korralduse, nende struktuuri ja organid, viimaste ülesanded ja vahekorrad, ametnikkonna õigused ja kohustused, omavalitsuste raamatupidamise kohta käivad normid ning järelevalve alused ja korra.

3.2.1. Maakonnaseadus

1937.a PS nägi taas ette teise astme omavalitsusühikute loomise. MS lõi nn maakonnaomavalitsused, mis sisuliselt moodustasid 1½ astmelise omavalitsussüsteemi. MS sisaldas eelnõuga³⁴⁹ võrrelduna vaid mõningaid redaktsioonilisi parandusi, mis annab tunnistust ühtsest poliitilisest toetusest eelnõule.

Maakondade arv jäeti MS-is endiseks, maakondade piiridesse arvati ka neis asuvad linnad peale pealinna ja esimese astme linnade. Leiti, et maakondade arvu vähendamisega saavutatav

³⁴⁷ RT 1938, 43, 403.

³⁴⁸ RT 1938, 43, 404.

³⁴⁹ Maakonnaseaduse eelnõu. –ERA, f 40, n 1, s 85. Dateerimata.

kokkuhoid poleks kaalunud üles miinuseid, mille maakondade arvu vähendamine endaga kaasa oleks toonud (sh kodanike kaugenemine ametiasutustest).³⁵⁰

MS § 7 alusel teostas maakonnas, v.a. teise astme linnades ja maakonnavalinnades, kohahaldust maakonnaomavalitsus klausliga „kui selleks ei loodud eriasutusi“. Maakonnaomavalitsuse organitena sätestati maavolikogu, maavanem, maavalitsus ning valla- ja linnavanemate täiskogu (§ 16). Vallavanemate täiskogu nähti ette ka eespool EML reformikavas.³⁵¹ Seadusandja polnud teise astme omavalitsuse esinduskogu moodustamisel seotud põhiseaduslike piirangutega. Teoreetiliselt polnud maakonnaomavalitsuste näol seetõttu tegemist omavalitsuslike üksuste, vaid riiklike kohahaldusinstantsidega.

MS-i läbis püüe ühest küljest tugevdada maakonnaomavalitsuse organite positsiooni ja teovõimet ning teisest küljest tihendada kontakti maakonnaomavalitsuse ja keskvalitsuse vahel, saavutamaks eluvõimsat ja riigi ning rahva huvides tegutsevat teise astme omavalitsust.³⁵²

Maavolikogul oli määrusandlusõigus oma administratiivpiires ja ka maakonnaomavalitsuse järelevalve alla kuuluvatele linnadele linnaseaduses loetletud küsimustes, kui linnavolikogu ise polnud andnud vastavat määrust. Samuti oli maavolikogul õigus anda täiendavaid määrusi linnavolikogu poolt varem välja antud määrustele. Maavolikogu määrused, mis olid antud sellistes küsimustes, mille linnavolikogu on juba lahendanud, muutsid linnavolikogu taolise määruse juhul, kui see oli maavolikogu määruks *expressis verbis* ette nähtud. Maavolikogu määrus asjas, mille kohta linnal määrus puudus, kaotas kehtivuse, kui linnavolikogu andis hiljem samas küsimuses oma määruse (§ 147). Maavolikogude määrused kinnitas siseminister kui vastavad seadused ei sätestanud teisiti (§ 149).

Maavolikogul puudus nn sundnormide andmise õigus ning võimalus kontrollida maavanema tegevust ja maavalitsust. MS § 31 alusel kuulusid maavolikogu pädevusse eelkõige korralduslikud ja majanduslikud küsimused: maanõunike valimine ja neile tasu määramine; maavalitsuse töökorra heakskiitmine; maakonnaomavalitsuse eelarveettepanekute vastuvõtmine; eelarve täitmise ja maavalitsuse tegevusaruande heakskiitmine; maakonnaomavalitsuse maksude ja koormatiste määramise otsustamine (ehkki reeglina see õigus delegeeritud organil peaks puuduma), nendest vabastamine; kinnistute omandamise, võõrandamise ja rentimise otsustamine; maksuvõlgade kustutamine jne, poliitilise iseloomuga küsimusi otsustas maavalitsus kui täitevorgan.

Maavanema määras ametisse Vabariigi President kuueks aastaks. MS §-ga 63 kehtestati maavanemale vanusetsensus (vähemalt 30-aastane), haridusetsensus jm nõuded (kõrgharidus

³⁵⁰ **E.Dolf.** Maakonnaseadus. – Maaomavalitsus, 1938, nr 5, lk 72. – Edaspidi: **E.Dolf.** Maakonnaseadus (1938).

³⁵¹ Vt käesoleva töö lk 109.

³⁵² Valitsusasutuste tegevus ... (1938/1939), lk 96.

või valitsemise alal pikaajaline staaz, juhtimisvõime, oskused ja vilumised valitsemise alal). Analoogilist tüüpi tsensused kehtisid ka linna- ja vallajuhtidele. Maavanem oli maavalitsuse juht ning keskviimu esindaja maakonnas, kes allus siseministrile ja vastutas presidendi ees (§§ 68 ja 72). Maavanema pädevusse kuulus maakonna huvide üldine kaitsmine, maakonnaomavalitsuse tegevuse üldjuhtimine ja kooskõlastamine; järelevalve teostamine maakonnaomavalitsuste asutuste, ettevõtete, ametnike üle; maavolikogu koosolekute päevakorra koostamine; maavolikogu koosolekute, valla- ja linnavanemate täiskogu ning maavalitsuse koosolekute kokkukutsumine ja juhatamine jne (§ 72).

Maavalitsus koosnes maavanemast ja 2-3 maavolikogu poolt valitud maanõunikust (§ 76), maanõunike arvu määras siseminister. Maavalitsus oli keskviimu tugeva kontrolli all, sest maavanema ettepanekul valitud nõunikud kinnitas ametisse siseminister (§§ 77-81). Maavalitsuse koosseisu kuulus maanõunikuna maakonna valla- ja linnavanemate täiskogul üheks aastaks valitud valla- ja linnavanemate esindaja. Sõnaõigusega osales maavalitsuse koosolekul kohalik politseiprefekt.

Maavalitsuse pädevusse kuulus maavolikogus arutlusele tulevate küsimuste ettevalmistamine, maavolikogu otsuste täitmine ja kontroll, eelarve täitmine, omavalitsuse ettevõtete ja varade valitsemine, korra ja heakorra tagamine maakonnas, omavalitsusmaksude määramine konkreetsetele isikutele ja asutustele ning nende sissenõudmine, vallasvara kohta käivate lepingute sõlmimine juhtudel, kui riigihangete seadus ei määranud teisiti, jm seadusega maavalitsusele pandud küsimused (§ 89). Maavalitsuse pädevusse kuuluvate küsimuste täpsem korraldamine toimus maavalitsuse vastavate osakondade kaudu (§ 90). Osakondade juhatajate (maavanem või maanõunik) ametijaotuse määras maavalitsus otsusega, mille kinnitas siseminister (§ 91). Maavalitsuse töökorra koostas maavalitsus, kiitis heaks maavolikogu ja kinnitas siseminister, kellel oli õigus muuta talle esitatud töökorda enne kinnitamist või kehtestada ise uus töökorraldus (§ 92). Nagu eespool mainitud, oli maavanemal edasilükkamatute küsimuste korral õigus teha maavalitsuse otsuseid ainuisikuliselt. Valitsus määras maavanemale maanõunike hulgast abiks ka abimaavanema, kelle ülesandeks oli kiireloomuliste küsimuste otsustamine maavanema äraoleku ajal (§ 73).

Maavalitsus kontrollis maavolikogu, keskviim maavalitsust. Maavanemal oli maavolikogu otsuste suhtes suspensiivse veto õigus. Maavanemal oli õigus peatada ka järelevalve korras kinnitamisele mittekuuluvaid maavolikogu otsuseid, andes küsimuse volikogule uueks otsustamiseks ning informeerides sellest siseministeeriumi. Kui maavolikogu jäi ka asja teistkordsel arutamisel oma otsuse juurde, pöörati otsus seaduses sätestatud korras täitmisele, kui siseministeerium täitmist ei peatanud (§ 39).

Valla- ja linnavanemate täiskogu koosnes maakonna vallavanematest ja nn kolmanda astme linnade (v.a maakonnalinnad) linnavanematest (§ 99). Täiskogu kutsus kokku maavanem, kokkukutsumise algatamise õigus oli ka siseministril ning siis oli täiskogu kokkukutsumine kohustuslik (§ 104). MS § 100 alusel kuulus täiskogu pädevusse maavolinike, valla- ja linnavanemate esindajate valimine, ettepanekute tegemine maksude ja koormatiste osas; kogukondlike koormatiste jaotuskava koostamine; ettepanekute tegemine kooli- ja teedevõrgu, tervishoiuasutuste ja veterinaararstide asukohtade suhtes, kodukaunistamise suhtes; maavanema poolt esitatud küsimustes seisukoha avaldamine.

Maakonnaomavalitsus sai tulusid kapitalidest, varadest ja ettevõtetelt; maksudest; toetustest ning kingitustest, pärandvarast jm juhuslikest tuludest (§ 154). Maksutulud moodustusid eriseadustes maakonnaomavalitsuste heaks ettenähtud maksudest ja maakonnaomavalitsuse poolt MS-is ettenähtud alustel ja korras võetavatest maksudest (lisapõhiärimaks, lõbustusmaks ja kantseleimaks).

Maakonna omavalitsusorganite üle teostasid järelevalvet siseministeerium ja riigikontroll. Viimane kontrollis majanduslikku tegevust siseministri ja riigikontrolöri kokkuleppel määratud ulatuses ja korras (§ 213). Järelevalve toimus seaduspärasuse ning seaduses sätestatud juhtudel ka otstarbekuse üle (nt majandusküsimustes). Otstarbekuse kontrolli kaudu kuulusid siseministri kinnitamisele nt maavolikogu poolt vastuvõetud põhi- ja lisaelarved, eelarve täitmise aruanded, maakonnaomavalitsuse ametnike ja teenistujate koosseisud; enamikus küsimustes antud määrused jm. Järelevalve teostamiseks võidi välja nõuda kogu omavalitsuse dokumentatsioon (§ 215).

Vabariigi President võis maavanema vallandada, kui viimase tegevus oli kahjulik riigi või omavalitsuse huvidele, sama õigus oli valitsusel kõigi maakonnaomavalitsuse teenistujate suhtes (§ 226). Lisaks võis valitsus siseministeeriumi ettepanekul seistada makseraskuste korral maavolikogu tegevuse. MS § 228 alusel läksid maavolikogu funktsioonid sellisel juhul üle uuele maavalitsusele, ametisoleva maavanema asemele nimetas Vabariigi President uue maavanema, uued maanõunikud nimetas valitsus. Siseministri õigused päädisid maavolikogu tööst volinike kõrvaldamise õigusega, kui need takistasid volikogu tööd või kui nende tegevus osutus kahjulikuks maakonna või üldhuvidele (§ 229).

Eeltoodu andis keskvoimule võimaluse suvaõiguse rakendamiseks ja selle alusel omavalitsusorganite töö kujundamiseks. Kokkuvõttes põrkus MS demokraatia vormide vastu, mis johtus seaduse koostamisel omavalitsuse riiklikust teooriast lähtumisest. E.Madissoo

hinnangul tõendas maakonnaomavalitsus piltlikult seda, mis teoreetiliselt oli ammugi selge: nimelt seda, et keskvalitsus ja kohalik omavalitsus moodustasid riigi valitsemisaparaadi.³⁵³

3.2.2. Linnaseadus

Riigihoidja poolt 19.aprillil 1938.a. dekreedina antud ja 1.mail 1938 jõustunud **LS**³⁵⁴ muutis kehtetuks senini linnaomavalitsuse tegevuse aluseks olnud 1892.a. linnaseaduse koos hilisemate muudatuste ja täiendustega. LS koostamisel lähtuti põhimõttest, et kõik linnaomavalitsuse korraldusse ja tegevuse korda puudutavad normid oleksid koondatud ühte seadusesse ning rajatud üldjoontes samadele mõtetele kui VS. LS sätestatu oli üksikasjalikum, kuna tegu oli esimese iseseisvuse perioodi ainsa täieliku linnaseadusega.

Alevitest moodustatud linnade ja ka mõningate seniste linnade pindala ja rahvaarv erines suuremate linnade pindalast ja rahvaarvust üsna märkimisväärselt, tingides erinevused linnaomavalitsuse organite konstruktsioonis vastavalt linnaelanike arvule ja jagades linnad kolme astmesse. Linnaks loeti pealinn, esimese, teise ja kolmanda astme linnad. Esimese astme linnadeks loeti asulaid elanike arvuga üle 50000 (§ 6). Teise astme linnade elanike arv jäi vahemikku 10000-50000 ning kolmanda astme linnade elanikkonna suurus oli väiksem kui 10000. Linnade liigitamine ja nende üleviimine teise kategooriasse toimus Vabariigi Presidendi otsusega. Linna astmest sõltus omavalitsusorganite moodustamise kord ja koosseisud, ametnike palgad, eelarve jm. Pealinnas Tallinnas ning esimese järgu linnades Tartus, Narvas ja Pärnus oli ühendatud nii omavalitsuslik kui maakondlik tasand.

LS § 7 alusel loeti linna elanikeks kõik antud linna piirides elavad isikud. Linna kodanikeks loeti vähemalt 18-aastased riigi kodanikud, kes omasid vähemalt kahe aasta kestel linna piires püsivat elu- ja töökohta ning polnud avaldanud linnavalitsusele soovi jääda oma endise püsiva elu- või töökoha omavalitsuse kodanikuks. Linna administratiivpiires teostas kohaliku valitsemisala korraldamist ja kohalike elualade arendamist linnaomavalitsus, kuivõrd seadusega ei loodud eriasutusi (§ 10). Linnaomavalitsus toimis iseseisva juriidilise isikuna. Tal oli lubatud omandada ja võõrandada nii kinnis- kui ka vallasvara, sõlmida lepinguid, asutada ja valitseda üldkasutatavaid asutusi, osaleda kohtuprotsessides nii hageja kui kostjana. Linnaomavalitsuse organiteks olid linnavolikogu, linnapea või –vanem, linnavalitsus ja revisjonikomisjon (§ 20).

³⁵³ **E.Maddisoo.** Uuendatud maaomavalitsused. – Maaomavalitsus 1938, nr 9, lk 135.

³⁵⁴ RT 1938, 43, 404.

Linnavolikogu oli eriseaduse alusel viieks aastaks valitud linnaomavalitsuse esinduskogu, mille volinike arvu määras siseminister elanike arvu alusel ning see oli vahemikus 12 –60 (§ 24).

Linnavolikogu võimkond oli suhteliselt lai, linnavolikogu pädevusse kuuluvad küsimused loetleti LS §-is 28. Samas olenesid volikogus arutatavad küsimused täitevvõimu suvast, sest need võeti arutlusele vaid linnapea või -vanema poolt koostatud päevakorra alusel, tema otsustas ka asja kuuluvuse üle volikogu võimkonda (§ 38). Linnapeal või –vanemal oli õigus peatada ja anda uueks otsustamiseks järelvalveasutuste kinnitamisele mittekuuluvaid linnavolikogu otsuseid, kui need olid seadustega vastuolus või riivasid linna üldhuve (§ 36). Kui volikogu jäi asja teistkordsel arutamisel endise otsuse juurde, pöörati see täitmisele, kui järelvalveasutus otsust ei peatanud. Linnavolikogude kodukorra kinnitas siseminister.

Kõigi astme linnades valis volikogu oma volituste ajaks linnavolinike hulgast linnavalitsuse majandusliku tegevuse ning linnaomavalitsuse eelarve täitmise kontrollimiseks vähemalt kolmeliikmelise revisjonikomisjoni (§ 114), mille tegevuse korra kinnitamine kuulus volikogu pädevusse (§ 120).

Pealinnas ning esimese ja teise astme linnades oli volikogul õigus kutsuda linnaomavalitsuse ülesannete soodsamaks täitmiseks linnaosades ellu linnaomavalitsuse kohalikke organeid (linnaosa volikogu, linnaosavalitsus, linnaosa revisjonikomisjon), kes tegutsesid kolmanda astme linnadele ettenähtud eeskirjade alusel. Linnavalitsuse poolt heaks kiidetud linnaosa volikogu otsused kuulusid üldises korras siseministeeriumi järelvalve alla, s.o kahekordne järelvalve süsteem (§ 130).

Peamine erinevus erinevatesse astmetesse kuuluvates linnades linnaomavalitsuse organite moodustamises seisnes esiteks linnapea ametisse määramise õiguses, mis esimese astme linnades oli antud valitsusele, v.a pealinnas, kus see õigus oli presidendil, teise ja kolmanda astme linnades kuulus küsimus (vastavalt linnapea või linnavanema valimine) linnavolikogu pädevusse, aga ametisse kinnitas siseminister. Teiseks oluliseks erinevuseks oli kolmanda astme linnades kollegiaalse linnavalitsuse puudumine.

Linnavalitsuse võimkond oli enamjaolt sarnane maavalitsuse funktsioonide ja pädevusega, s.t ka siin oli tunnistatud ainujuhtimise põhimõte.

Linnaomavalitsuste tuluallikad olid sarnased maakonnaomavalitsuste tuluallikatega (§ 173). Linnaomavalitsustel õigus võtta 26 erinevat maksu (§ 178), millele lisaks võidi siseministri kinnitusel kokkuleppel majandusministriga võtta ka muid makse (§ 179).

Linnaomavalitsuste järelvalvet teostas siseministeerium seaduslikkuse ning seaduses sätestatud juhtudel ka tegevuse otstarbekuse üle, kolmanda astme linnades, v.a maakonnalinnades, teostas aga järelvalvet maavanem. Keskvõim sai oma pädevusse

praktiliselt kõik kohaliku omavalitsuse sisemise korralduse küsimused. Sunduslik oli linnaomavalitsuse kuulumine linnaomavalitsuste liitu, mille põhikirja kinnitas valitsus.

LS oli aluseks alevite kui omavalitsusühikute likvideerimisele Eesti halduskorraldusest. Kõik senised alevid, v.a Võõpsu, mis liitus Räpina vallaga³⁵⁵, muudeti linnadeks. Sellega tõusis linnade arv 19-lt 33-le. Alevite muutmise linnadeks tingis vajadus asetada kõik linnataolised asulad võrdsele tasemele ja anda neile ühtlane valitsemiskorraldus, kuna oma oludelt ja tarvetelt polnud nad niivõrd erinevad, et nende valitsemist peaksid reguleerima eriseadused.³⁵⁶

1937-1938 omavalitsusseaduste põhieesmärgi toob E.Dolf välja järgmiselt: „Keskvalitsuse ja kohapealset valitsemist teostavate asutiste - omavalitsuste vahel peab olema kindel kontakt ja koostöö. Keskvalitsusel peab olema ülevaade kohapealsetest valitsemist teostavate asutiste tegevusest, ja keskvalitsusel peab olema ka õigus kaasa rääkida kohapealse valitsemise teostamisel.“³⁵⁷ Selle eesmärgi poole liiguti kogu iseseisvuse aja jooksul ja 1937-1938 omavalitsusseaduste abil vaid saadi see ka juriidiliselt vormistada. Erinevalt varasemast nüüd omavalitsuste juhid toetasid valitsevat režiimi, pareerides sellega opositsiooni võimaliku vastuseisu.

1937-1938 omavalitsusseaduste järgi ei olnud kohalike omavalitsuste kõrgemateks organiteks enam esindusorganid (volikogud), vaid täitevorganid ainuisikuliste juhtidega eesotsas, olles samal ajal keskvõimu ametlikud esindajad kohtadel. Sellega K.Päts tugevdas oma poliitilisi positsioone, andes ametikohti oma toetajatele. Omavalitsusjuhi staatuse tugevdamine toimus peaaesjalikult demokraatlikult moodustatava esinduskogu võimuvolituste arvelt. Tagaplaanile jäi üks põhiline õigusriikliku halduse printsiip - *salus rei publicae suprema lex est*, mille järgi haldamine peab alati toimuma üldhuvi silmaspidamise põhimõttel.³⁵⁸

Eeltoodust nähtuvalt oli omavalitsuste osa kohaliku omavalitsuse sisemise korralduse reguleerimisel enamjaolt olematu. Olulisim kaotus: pidurdus kodanike osaluse võimalus avaliku halduse teostamisel. Paraku olid diktatuurid Euroopas levimas ja Eesti polnud ainuke tsentralistlikku suunda arendav riik. 1920-ndate algul Euroopa kaardil leidunud 28 parlamentaarse riigikorraga demokraatlikust riigist olid 1938.aastaks oma režiimilt 16 muutunud antidemokraatlikuks, tekitades ärevust ja alalist kriisi mitte ainult Euroopa, vaid kogu maailma jaoks.³⁵⁹

³⁵⁵ Teistel andmetel liideti Võõpsu alev 1938.a. Mäe vallaga. - Eesti Linnade Liit ... (1995), lk 22.

³⁵⁶ E.Dolf. Maakonnaseadus (1938), lk 5.

³⁵⁷ E.Dolf. Maakonnaseadus (1938), lk 4-8.

³⁵⁸ A.-T. Kliimann. Õiguskord (1939), lk 137.

³⁵⁹ E.Medijainen. 1939: võimalused ja valikud. Ajalooline Ajakiri. Tartu Ülikooli ajaloo osakonna ja Akadeemia Ajalooseltsi ajakiri. Kleio, 2000, nr 1 (108), lk 8.

Tsentraliseerimise juures tuleb silmas pidada, et riigi võimupiiride laienemine kohaliku omavalitsuse alale mõjub hävitavalt eelkõige riigile endale. „G.W.F.Hegeli jaoks olid riigi järelevalve all tegutsevad autonoomsed kohalikud omavalitsused tänapäevase riigi olulised komponendid. Ta nägi just kohalikes omavalitsustes riigi tõelist tugevust, s.t riik, mis ei arvesta kohalike omavalitsuste õigustatud huvisid, nõrgestab iseennast. Nii ei ole kohalikel omavalitsustel mitte ainult õigus, vaid ka kohustus (ja seda riigi enda huvides) kaitsta end nende eksistentsi ohustava „riigistamise“ vastu. Kui indiviid tunnetab, et riik respektueerib ja kaitseb tema erihuve ühiskonna eri sfäärides ning ka kogukonnas, muutub huvitatuks „terviku“ säilitamisest“.³⁶⁰

Kas seda saavutati või tänapäevasele: kas see üldse on meie reformikavades tähelepanu vääriav aspekt või ikkagi 1999.a püstitatud põhitees: kohaliku omavalitsuse haldusreformi eesmärk on erakonnastumise protsessi kiirendamine Eestis? Selles kontekstis on kõnekas enne 2002.a kohalikke valimisi kiiruga vastuvõetud ja hiljem põhiseaduse vastaseks tunnistatud seadusemuudatus, mis keelas valimisliitudel osalemise valimistel, jättes reaalselt võimaluse kandideerimiseks üksnes erakondade nimekirjadele.³⁶¹

3.3. Valdade haldusterritoriaalne reform

Territoriaalse haldusjaotuse küsimused olid sarnaselt omavalitsuse mõtte ja omavalitsusüksuste tegevuse rahuldavate aluste otsimisega päevakorral alates riigi iseseisvumisest. Arenev ühiskond tingis varasematest aegadest pärit omavalitsusüksuste piiride ümberkujundamise vajaduse. Vaidlused territooriumi haldusjaotuse põhjendatuse üle seondusid eelkõige valdade suuruse (nii pindala paiknemise, territooriumi terviklikkuse kui ka rahvaarvu järgi võetuna) ja keskuse optimaalse paiknemise küsimustega. Varasemad maakondade ja alevite piiride muutmised olid seotud peaaesjalikult nende tegevuse optimeerimisega ning osutusid tollaseid vajadusi arvestades piisavateks. Kaasajal on määrav, et riikliku huvi orbiidis olev territooriumi haldusjaotus oleks majanduslikult põhjendatud tulenevalt territooriumi haldusjaotuse lähtealuseks olevast poliitilise ja majandusliku juhtimise ühtsuse põhimõttest. Optimaalseima lahenduse tagab tõenäoliselt loodusolude ja

³⁶⁰ P.Schöber. Kohalik omavalitsus.... (2003), lk 41.

³⁶¹ Vt ka: Riigikohtu otsus nr 3-4-1-7-02 15.juulist 2002.a, millega tunnistati 27. märtsil 2002 vastu võetud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus põhiseadusevastaseks osas, mis ei võimaldanud kodanike valimisliitude osalemist kohaliku omavalitsuse volikogu valimisel. – RT III, 23.09.2002, 22, 251; Riigikohtu otsus nr 3-4-1-1-05 19.aprillist 2005, millega Riigikohtu üldkogu osaliselt rahuldab õiguskantsleri taotluse ja tunnistab kehtetuks KOVVS § 70¹, mille kohaselt õigus esitada valimisliite valla või linna valimiskomisjonile registreerimiseks lõpeb 1.jaanuaril 2005.a. –RT III, 05.05.2005, 13, 128; Õiguskantsler. Õiguskantsleri 2005.aasta tegevuse ülevaade. Tallinn, 2006, lk 15-21.

ajalootegurite arvestamisele (mis ilmnevad eelkõige asustuse iseloomus, tootmise paiknemises ja territooriumi majandusgeograafilises asendis) tuginev territooriumi haldusjaotus.³⁶² Haldusterritoriaalse jaotuse ümberkorraldamise eesmärgina võib määratleda sellise riigisisese territoriaalse haldusjaotuse kujundamist, kus kohaliku omavalitsuse või riiklikke regionaalseid ülesandeid suudetakse täita kõige otstarbekamalt.

Eesti ajalooline kogemus toetab esmalt haldusreformi ja alles pärast seda vallapiiride reformi läbiviimist - ei toimitud vastupidi ega teostatud korraga kahe ülesandega reformi. 1934-1938.a omavalitsusüksustele dekreedioigusel rajatud seadusandlus (eelkõige VS, LS ja MS) lõi stabiilse õigusliku aluse, mis polnud küll demokraatliku omavalitsuse mõtet arendav, kuid ajendas ja võimaldas vallapiiride reformi läbiviimise soodsas poliitilises olustikus lühikese ajaperioodi jooksul. Keskvõimule sobiv sotsiaalne baas omavalitsustes võimaldas ühelt poolt kesk võimu plaane hõlpsalt realiseerida, teisalt polnud vajadust kasutada omavalitsuse ja kesk võimu suhtes kõiki seadusjärgseid võimalusi (s.o. riiklik praktika võis olla liberaalsem võimalikust), kuna omavalitsustes olid siis kesk võimu positsioonid kindlad.³⁶³ Valdade haldusterritoriaalse reformikavade väljatöötamise ülesande sai Siseministeerium 1935.a kevadel. Esimeses etapis nähti ette koguda valdade kohta mitmesuguseid, s.o sotsiaal-majanduslikke jne andmeid, aga ka selgitada välja tulevaste valdade keskused, võtta arvele ja täiendada olemasolevad vallapiiride kaardid, uurida valdade ajaloolist tagapõhja ning koguda andmeid valla piiride muutmiseks avaldatud soovide kohta.³⁶⁴ 10.septembril 1935.a prof E.Kant'i poolt esitatud valdade ümberkorraldamise põhimõtete koostamise aluseks olid tema enda empiirilised ja saksa kolleegi W.Christalleri teoreetilised seisukohad.³⁶⁵ Uurimus väljendas Eesti erinevate osade omavahelist suhestumist territoriaalses tervikus. Uurimuse tulemusena ilmnis, et keskused või tiheasustusalad (külad, alevid ja linnad) moodustavad koos neid ümbritseva tagamaaga ühtse terviku, tagamaa elanikud käivad tõmbekeskustes oma elukondlikke vajadusi rahuldamas. Mida suurem keskus, seda suurem on jõud, mis inimesi tema poole tõmbab, ja seda ulatuslikum on tema tagamaa. Kuna väiksemad keskused ühes oma tagamaadega jäävad suuremate keskuste mõjuvälja, tekib omapärane tõmbetsentrite hierarhia, millest tulenevalt saab rääkida ühe või teise keskuse loomulikust funktsionaalsest mahust: mida väiksem on keskus, seda väiksemat spektrit teenuseid saab ta elanikele

³⁶² Eesti Entsüklopeedia (EE).Nr 11. Eesti üld. Eesti Ensüklopeediakirjastus, Tallinn, 2002, lk 266.

³⁶³ **E.-J.Truuväli.** Kohalik omavalitsus ... (1999), lk 1.

³⁶⁴ **V.Velner.** Valdade territoriaalne ümberkorraldamine. Tallinn, 1936, lk 52. – Edaspidi: **V.Velner.** Valdade ... (1936).

³⁶⁵ W.Christalleri uurimus "Keskuskohad Saksamaal" oli esimene katse anda majandustegevuse ruumiline analüüs majanduslike tsentrite (nn tõmbekeskused) abil, laiemalt tuntuks sai alles paarkümmend aastat hiljem. Olgu märgitud, et selle teooria matemaatilise analüüsi meetodi autoriks sai nüüd juba Lundi Ülikooli professor E.Kant. – Vt lähemalt: **O.Kurs.** Eesti mõttelugu 28. Edgar Kant. Linnad ja maastikud. Koost. O.Kurs. Tartu, 1999. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.ilmamaa.ee/files/pdfs/1999/Kant%20luh.pdf> 30.05.2010

pakkuda. Uurimuse kõrge kvaliteedi tagas E.Kanti juhtiv, rahvusvaheliselt tunnustatud positsioon linnageograafias ja keskuste ning nende tagamaade uurimisel. E.Kant oli osalenud nii 1937.a PS-i kui ka vallaseaduse väljatöötamisel.

E.Kant'i õpilase E.Krepp'i poolt koostatud valdade reformi põhjendus³⁶⁶ võeti siseministeeriumis reformikontseptsiooni aluseks.³⁶⁷ Esialgne kava valmis juba 1.novembriks 1935 ning see saadeti maavalitsustele tutvumiseks ja arvamuse avaldamiseks. Siseministeeriumis korraldatud nõupidamiste tulemusena täiendatud kava põhiseisukohad kiideti heaks valitsuse 20.detsembri 1935.a koosolekul. Põhiseisukohtades toetati vähemalt 2000 elanikuga valdade moodustamist, nähes sellega ette valdade koguarvu vähenemise 369-lt 250-le, mille tulemusel reform oleks hõlmanud ligikaudu 1/3 valdadest.³⁶⁸ Erandeid peeti võimalikuks saartel või erilistes looduslikes tingimustes asuvate valdade puhul. Seisukohtade aktiivne avalik edasiarendamine jäi taktikalistel kaalutlustel seisma, kuid siseministeerium jätkas samal ajal kava viimistlemist valdade liitmise idee realiseerimise suunas.

3.3.1. Valdade haldusterritoriaalse reformi põhimõtted ja eesmärgid

8.aprillil 1938.a Riigihoidja dekreedina antud valdade piiride ühekordse korraldamise seadus (edaspidi VPKS)³⁶⁹ lubas Vabariigi Presidendi otsusega muuta olemasolevate valdade piire, liita ning kaotada olemasolevaid valdu ning asutada uusi. Akti nimetus oli eksitav. Tegelik eesmärk oli anda valitsusele võimalus lähtuvalt toodust kujundada välja reformi teostamise eesmärgid ja põhimõtted.³⁷⁰

VPKS alusel kuulus valdade piiride korraldamisel kohaldamisele VS-is sätestatu. Samas ei haakunud 1938.a vallapiiride reformi põhjenduseks koostatud seletuskirjas esitatud reformi üldpõhimõtted täiel määral VS-s sätestatuga, s.t läheneti loominguliselt. Vallapiiride reformi põhjenduseks esitatud seletuskirjas määratleti valdade territoriaalse ümberkorralduse eesmärgina “.... maaomavalitsuse esimese astme üksuste elujõulisele arenemisalusele seadmine kohalike omavalitsuste tugevdamise eesmärgil meie omariikluse parema tuleviku nimel.” 1938.a „Maaomavalitsuses“ kirjutas T.Teder järgmist: „Nüüd lähtuti võõrriikide kogemuse alusel seisukohast, et kohalike omavalitsuste territooriumi suurus ja piirid sõltuvad

³⁶⁶ Vt lähemalt: E. **Krepp**. Valdade majanduslik olukord ja territoriaalne ümberkorraldus Eestis. – Tallinn 1938. (Ärakiri EV Siseministeeriumi seletuskirjast 1938.a vallapiiride reformi põhjenduseks).

³⁶⁷ **O.Kurs**. 5.veebruari 1999.a Tartus toimunud regionaalplaneerimise seminari “Eesti haldusjaotus 21.sajandil - ringkondade, maakondade või valdade Eesti?” avasõnad. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.geo.ut.ee/eesti2050/kurs.html>, 30.05.2010.

³⁶⁸ **V.Velner**. Valdade ... (1936), lk 56.

³⁶⁹ RT 1938, 37, 337.

³⁷⁰ **Siseministeerium**. Seletuskiri ... (1938), lk 47 jj.

riigi majanduslikust arengust ning järjest suurenevast kohalike omavalitsuste ühiskondlike ülesannete hulgast, millest tulenevalt vallaomavalitsuste suurenevate ülesannetega toimetuleku eelduseks olid terviklikud, piiridelt ja suuruselt ühtlased ning arenguvõimelised vallad. Valdade ümberkorraldamisel sooviti arvestada senise rahvastiku tiheduse, väljakujunenud asustuse ja üksuste üldpildiga, mis tõmbas valdade territooriumile iseenesest teatud piirid. Eeltoodust tulenevalt seati reformi eesmärgiks **terviklike, piiridelt ja suuruselt ühtlaste ning elujõuliste valdade moodustamine**, mis **suudavad oma ülesandeid edukalt täita** ja on **arenguvõimelised**. Elujõulise valla all mõisteti valda, mis suudab hästi täita kogukondlikke ülesandeid ning mis on rahvamajanduslikult kõige odavam.³⁷¹

Tegelikkuses oli probleemiks valdades **ebaühtlus vallaelanike arvus ja pindalas**, mis raskendas valdadele pandud ülesannete korraldlikku ja ühtlast täitmist, kodanike asjaajamist vallavalitsusega ning üldist valitsemist ja järelevalveasutuse tegevust. Keskmises Eestis vallas oli 2060 elanikku, millest esines palju kõrvalekaldeid. Nt 1935.a oli Eesti 369 vallast alla 2000 elanikuga (elanike arv 282 kuni 2000) 203 valda, moodustades valdade üldarvust 54,9 %. Protsentuaalselt kujunes alla 2000 elanikuga valdade arv vastava maakonna valdade üldarvust kõige kõrgemaks Valga maakonnas (84,20 %), kõige madalamaks aga Saare maakonnas (9 %). Petseri maakonnas alla 2000 elanikuga valdu polnud. Ülevaade alla 2000 elanikuga valdadest protsentuaalselt vastava maakonna valdade üldarvust on töö **lisa nr 18**.

Valla suuruse sõltuvus paljudest muutuvatest teguritest (rahvastiku tihedus, ränne jmt) tegi selle ideaalse suuruse leidmise raskeks. Tõusetus küsimus nn optimaalsest vallast ehk territoriaalsest haldusüksusest, mis teatud kogukondlike funktsioonide juures täidaks kõige paremini talle pandud ülesandeid ning mis kulude seisukohalt oleks majanduslikult odavam. Optimaalne variant pidanuks rahuldama nii keskvalitsust, kes toetas seisukohta, et väiksem hulk omavalitsusüksusi annab võimaluse järelevalve ja kontrolli hõlpsamaks teostamiseks ning vähendab asjaajamise hulka, kui ka omavalitsusi, kes eelistasid pigem suuremat hulka rahvale kättesaadavaid väikseid omavalitsusüksusi. Aastatel 1919-1937 esitatud reformikavades toetati valla suuruse küsimuses erinevaid seisukohti.

Suurema valla kasuks rääkivate asjaoludena domineerisid eelkõige väiksemad administratsiooni kulud ning väiksem maksukoormus. Kujunes seisukoht, et väikse valla puhul neelavad suurema osa vallaeelarvest vallakantselei ametnike palgad, küte, valgustus jmt, mille tulemusel ei jagu kõigil valdadel avalike funktsioonide täitmiseks piisavalt ressursse. Väike keskus suudab elanikele pakkuda vähesel hulgal avalikke teenused, probleemne oli ka professionaalsete ametnike palkamine ning suuremate ehitiste rajamine.

³⁷¹ **T.Teder, T.** Vallapiiride reformist. – Maaomavalitsus, 1938, nr 10, lk 148-149. Edaspidi: **T.Teder, T.** Vallapiiride reformist (1938).

Väikeses vallas asus aga omavalitsus rahvale lähedal ja oli kergesti kättesaadav, tuues selgesti esile omavalitsuse mõtte. Suure valla olulise puudusena ilmnis esmajoones vallavalitsuse ja elanike vahelise sideme katkemine.

Kaasajal lähtutakse seisukohast, et abstraktselt pole ideaalset haldusüksuse suurust olemas, millest tulenevalt puudub erinevalt väljendatud seos “suure” ja “parema” vahel. W.Drechsleri järgi pole isegi kääbusvallad iseenesest ebaefektiivsed. Väiksema valla kasuks räägib asjaolu, et iga üksuse suurendamine toob esile hierarhilise, vähem horisontaalse struktuuri probleemid, mille tulemusel üksuse suurendamine on ebaefektiivne ning ei vasta ka meie ajastu demokraatlikule konsensussele. Valdade ja teiste omavalitsusüksuste arvu vähendamine toob üldiselt kaasa vähem vastutava ning vähem kodanikukeskse halduse. Uued institutsioonid on füüsiliselt halvemini ligipääsetavad ning ametnikud on halvemini informeeritud ja praktikast kaugemal. Veelgi olulisem on aga demokraatia kadu, mida selline lahendus kaasa toob, kuivõrd omavalitsus “annab kodanikele võimaluse laialdasemaks kaasaráákimiseks (osalemiseks), suuremaks demokraatiaks, olles samal ajal nii demokraatia kool kui ka panus demokraatia ülesehitusse altpoolt üles”.³⁷²

Ráákimata ideaalsest suuruselt ei eksisteeri tegelikkuses isegi omavalitsusüksuse optimaalse suuruse mõistet. Omavalitsusüksuse optimaalne suurus sõltub ennekõike omavalitsusüksusele pandud ülesannetest ja omavalitsuse tegutsemiskeskonnast³⁷³, s.t omavalitsuse optimaalset suurust saab määratleda eelkõige funktsionaalsest aspektist. Ideaalses vallas omandavad inimese tegevus ja kontaktid loomuliku kogukonna tunnetuse. Valla optimaalse suuruse määratlemise üldiseks põhimõtteks peetakse tasakaalu leidmist väiksemast pindalast tingitud eeliste (suurem poliitiline vastutus ja võimalus paremini vastata elanike eelistustele) ning suuremast pindalast tulenevate eeliste (mastaabisäästu kasutamine funktsioonide täitmisel, parema ettevalmistuse ning kvalifikatsiooniga ametnikud ja hõlpsam koordineerimine keskvalitsusega) vahel. Samas on teada, et suuruselt tingitud säästuvõimalust pole reformi läbinud Lääne-Euroopa riikide kogemuste põhjal võimalik täies ulatuses kasutada enne, kui omavalitsusüksuste elanike arv ulatub vahemikku 5000-10000. Tuleb arvestada, et omavalitsusüksuste arvu vähendamine ei taga automaatselt kõigi ülesannete sujuvat ja rahuldavat täitmist. Ehkki mastaabisääst toob teoreetiliselt kaasa efektiivsuse kasvu, viib liigne bürokraatia, kaugus tarbijast, raskused osalemisel ja otsuste kohandamine vastavalt vajadustele praktiliselt ebaefektiivsuse domineerimisele mastaabisäästus.³⁷⁴

³⁷² W.Drechsler. Eesti valdade ... (2000), lk 145-147.

³⁷³ W.Drechsler. Ettekande “Kohalike omavalitsuste haldusterritoriaalne reform Eestis” tähtsamad seisukohad. – Seminar “Eesti haldusreformi sõlmprobleemid” Tartu, 20.05.1998. (Käsikiri käesoleva töö autori valduses). – Edaspidi: W.Drechsler. Ettekande ... (1998).

³⁷⁴ K.Jaanson. Kohalik ... (1999).

Erinevate kalkulatsioonide abil jõuti 1938.a vallapiiride reformi puhul seisukohale, et valdade olemasolevate olude ja funktsioonide juures on **optimaalseks 2000-3000 elanikuga vallad**. Suuremate valdade moodustamist ei peetud olemasoleva rahvastiku tiheduse ja kujunenud valla keskustega arvestades otstarbekaks, alla 2000 elanikuga valdade moodustamise vastu rääkis aga nende kulukus võrreldes suuremate valdadega. VS § 3 nõudis valla maa-ala osas selle tervikuna kokkukuulumist ning tervikuna kokkukuuluvat, tihedalt asustatud maa-ala mittetükeldamist kahe või enama valla piiridesse. Reformipõhimõtetes kujunes selles osas määravaks **valla territoriaalne ja rahvastikuline terviklikkus**, s.t vald ei tohiks olla nii suur, et kaoks elanike ühtekuuluvustunne. Keskuse ühtlase kättesaadavuse saavutamiseks oli eelistatud võimalikult sõorikujuline valla territoorium. Seni oli paljudel valdadel nn ebaloomulik geograafiline kuju – sopiline, piklik ja nn lappvald. Valla maa-ala määramisel aluseks võetud seisukohad põhjustasid reformipõhimõtete vastuolu VS §-ga 3.

Ka kaasajal on haldusterritoriaalse reformi põhimõtted ja eesmärgid leidnud mitmekülgset arutelu ning esitatud on erinevaid kavasad, mis nii mõneski punktis teatud määral kattuvad omaaegsetega. Näiteks 1999.a moodustatud valitsuses algatatud omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanekute väljatöötamisel polnud kohustuslik olemasolevate omavalitsusüksuste ja maakondade terviklikkuse säilitamine ning nende piiride järgimine. Vajaduse korral võidi teha olemasolevate valdade mitme kavandatava valla vahel jagamise ning omavalitsusüksuste maakondliku kuuluvuse muutmise ettepanekuid. Omavalitsusüksuste jagamisel tekkivate osade ühendamise ettepanekute väljatöötamisel tuli järgida olemasolevate asustusüksuste (küla, alevik, alev, vallasisene linn, asum) lahkmejooni.³⁷⁵

Tulles tagasi 1938.a vallapiiride muutmise juurde, asuti **valla keskuse asukoha küsimuses** seisukohale, et valla keskus peab olema kõigile kättesaadavas ja kohalikke huve arvestavas kohas, s.t määravaks sai keskuse kaugus valla piiridest. Optimaalseks keskuse asukohaks kujunes arvutuste tulemusena 7-8 km valla piiridest. Keskusesse pidid olema koondatud kõik valla elanikkonna tähtsamad asutused ja ettevõtted (vallamaja, postkontor, politsei, meierei, turg, kauplused, tööstusettevõtted, kirik, arstipunkt jm), millega loodeti luua teatud tsentraalsed ehk tõmbekeskused.

Valla kujundamisel seati eesmärgiks arvestamine ka valla **geograafiliste ja looduslike tingimustega, maapinna kvaliteediga ning rahvuslike ja ajalooliste teguritega**.³⁷⁶ Piiride kulgemine sõltus eelkõige eraldavatest (veekogud, sood, metsad) teguritest, mis takistasid uue

³⁷⁵ Vabariigi Valitsuse istungil 04.07.2000 istungil heaks kiidetud Kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanekute koostamise juhised. Protokoll nr 30, päevakorrapunkt 16. – Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/ahb/index1.htm> 30.05.2010 (arhiivis)

³⁷⁶ V.Velner. Valdade ... (1936), lk 39.

valla keskuse lähedal asuvate piirkondade liitmist valla külge ning ühendavatest teguritest (teedevõrk ja asustus), mis sundisid liitma uue valla külge ka teise valla keskusele lähedalasuvaid alasid. Olulised aspektid olid veel **keskuse suurus ja tõmbejõud, maapinna kvaliteet ja puhtakasurublade arv ning piirkonna rahvuslik ja ajalooline omapära.**

Reformi tulemusena loodeti kokkuhoidu (valdade administratsioonikulude, vallamajadele tehtavate kulutuste jm kulutuste vähenemine). Reformiga tühjaks jäävate vallamajade arvuks prognoositi 150, kuhu arvestati nii likvideeritavate valdade vallamajad kui ka uute keskuste kujunemise tõttu oma asendi poolest enam mittesobivad vallamajad.³⁷⁷ Eeldati, et valdade arvu tunduv vähendamine muudab jõukohaseks kaasaegsete vallamajade ehitamise, uue koolivõrgu väljakujundamine vähendab aga vajadust uute koolimajade järele.

Võrdluseks: 1999.a kavandatud omavalitsusüksuste ühendamise idee põhines kaalutlusel, et suuremates omavalitsusüksustes on paremad võimalused eelarverahade ja investeeringute juhtimiseks ning inimressursside kasutamiseks (eelkõige ametnike professionaalsuse arendamine), mis peaks parandama omavalitsusüksuste efektiivsust. Tugevnenud avalike teenuste osutamise võimega omavalitsusüksustele sooviti üle anda seni keskvalitsuse kanda olnud omavalitsuslikke funktsioone.³⁷⁸

Kohalike omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise ettepanekute väljatöötamise aluseks võeti järgmised kriteeriumid:

- omavalitsusüksuse elanike arvu alammäär on üldjuhul 3500 elanikku;
- linnalähedastes piirkondades, kus elanikkonna enamus on koondunud linna satelliitasulatesse, on omavalitsusüksuse elanike arvu alammäär üldjuhul 4500 elanikku;
- linnaline asula suurusega kuni 10 000 elanikku moodustab koos oma vahetu tagamaaga ühtse omavalitsusüksuse;
- omavalitsusüksus moodustab võimalikult tervikliku regiooni ühe või omavahel tihedalt seotud mitme keskuse baasil;
- omavalitsusüksus (sõltumata tema elanike arvust), mille erinevate osade seosed naaberüksustega on tihedamad kui omavahelised, ühendatakse osade kaupa või tervikuna vastavate naaberomavalitsusüksustega;
- üle 3500 elanikuga omavalitsusüksus, mille keskuse (keskuste) vahetuks tagamaaks on väiksemad naaberomavalitsusüksused või nende osad, ühendatakse kogu tervikpiirkonna ulatuses uueks omavalitsusüksuseks.

³⁷⁷ **Siseministeerium.** Seletuskiri ... (1938), lk 52-53.

³⁷⁸ **M.Laar.** Haldusreformi ideed ja praktika. – Riigikogu Toimetised 2/2000, lk 41-42.

Nimetatud kriteeriumidest kõrvalekaldumine võidi lugeda põhjendatuks juhtudel, kui tegemist on mitme alljärgneva teguri koosmõjuga:

- olemasolev või moodustatav omavalitsusüksus moodustab terviku, mille sisemine seotus on tugevam kui seosed naaberkeskustega;
- olemasolev või moodustatav omavalitsusüksus kujutab enesest tervikut erinevates ajaloolistes piirides (kihelkonna piirid jms);
- valdav osa avalikest teenustest osutatakse omavalitsusüksuses kohapeal või eksterritoriaalselt (kaugemal kui naaberomavalitsusüksuses);
- üle 50% omavalitsusüksuse elanikest elab naaberomavalitsusüksuste keskustest kaugemal kui 15 km (2000-3500 elanikuga omavalitsusüksustes) või kaugemal kui 20 km (alla 2000 elanikuga omavalitsusüksustes);
- omavalitsusüksus on ulatusliku territooriumiga ja hõredalt asustatud;
- omavalitsusüksuse erinevad piirkonnad on seotud vallaväliste erinevate keskustega, kuid nende piirkondade omavaheline tihe seotus raskendab valla jaotamist mitme uue omavalitsusüksuse vahel.

Reformi laiad kriteeriumid võimaldasid erinevate ettepanekute esitamist. Nt Pärnu maavanema koondettepanek koos kõigi omavalitsustelt saadud seisukohtadega sisaldas kolme võimalikku varianti – *status quo*³⁷⁹, mõõdukas³⁸⁰ ja radikaalne.³⁸¹ 2001 aasta lõpus haldusterritoriaalse korralduse muutmise protsess takerdus, kuna antud küsimuses olid tekkinud olulised eriarvamused valitsuses, mis omakorda suurendas omavalitsuste endi valdavalt eitavat suhtumist reformi.

Valla suuruse küsimuse otsustamise juures tuleb siiski äärmiselt oluliseks pidada väidet, et suurte struktuuride moodustamine võib olla märgiks tsentraliseeritud, mitte-esinduslikest, tehnokraatlikest ning isegi ebademokraatlikest valitsustest, olles sellisena mõnikord teadlik reformide taotlus. Selle seisukoha järgi on traditsioonilistel väiksematel haldusüksustel põhinevad regionaalne ja kohalik identiteet ning vastutus parimad tagatised vastukaaluks

³⁷⁹ **Variant 1** ("status quo") oleks säilitanud 19 omavalitsust ning nägi ette nn "rõngasvaldade" ja nende keskuste ühinemise ning monofunktsionaalsete alevite (valdade) liitumise ümbritsevate valdadega. Variant vastas enim KOV otsustele ning nende seisukohtades sisaldunud esmastele eelistustele. Siiski oleks see olnud vaid vaheetapiks haldusterritoriaalse reformi teostamisel ja tulemuselt suhteliselt väheefektiivne; reform ei oleks olnud lõplik. 1998 aastal valminud Pärnu maakonna planeeringus oli see määratletud kui reformi esimene etapp ning selle läbiviimise tähtjaks aasta 2002. Maakonnaplaneeringus oli reformi teise etapi tähtjaks kavandatud 2005 aasta ning sisult oli see sama, mis variant 2 vaadeldavas ettepanekus.

³⁸⁰ **Variant 2** ("mõõdukas") esitati kui põhivariant ning see nägi ette 11 omavalitsust Pärnumaal. Põhivariandi aluseks oli kehtiv maakonna planeering ning maakonna arengustrateegiast tulenevad põhimõtted. See variant vastas enim ka valitsuse poolt esitatud kriteeriumitele. Põhiettepanek sisaldas detailsema analüüsi eraldi kõigi uute moodustuvate valdade kohta ning haldusterritoriaalse reformi läbiviimisele eelnevate, vältimatult vajalike, tegevuste kirjeldust.

³⁸¹ **Varianti 3** ehk nn "radikaalne variant" vaatles võimalust moodustada Pärnumaal vaid kaks omavalitsust - Pärnu linn ja ülejäänud maakond. Selle variandi rakendamine oleks olnud mõeldav vaid juhul kui analoogset otsust oleks rakendatud samaaegselt kõikides maakondades.

ülitugevale keskvõimule. Mastaabisäästu on aga võimalik tekitada eelkõige mitmesuguste koostöövormidega.³⁸²

Siseministeriumis 2001.a jaanuaris kinnitatud “Haldusterritoriaalse reformi strateegias”³⁸³ toodi haldusreformi põhjenduseks järgmised täiendavad nii valla elanike arvulise kui ka pindalalise suurusega otseselt seotud põhiaspektid:

- omavalitsusüksuste liialt suur arv³⁸⁴ takistab Eesti kohaliku omavalitsussüsteemi arendamist ja omavalitsusliku haldamise teostamisel seaduslikult antud ülesannete täielikku, tulemuslikku ja efektiivset täitmist ;
- osa omavalitsusüksusi on sotsiaalse kooslusena liialt väikesed;
- avaliku sektori kulutuste tõstmine eeldab muude meetmete (funktsioonide ja vahendite detsentraliseerimise, kohaliku omavalitsuse fiskaalautonoomia suurendamise jm) kõrval funktsioonide ulatusele ja mahule vastavalt suurema rahvaarvuga ja majanduspotentsiaaliga omavalitsusüksuste olemasolu.

Kulude aspektist hinnatuna peeti ühe võimalusena suuremaid üksusi tänu mastaabiefektile üldjuhul väiksematest majanduslikult efektiivsemateks. Sama väide käib ka administratiivkulude osakaalu kogukulude kohta.³⁸⁵ Suurema eelarvemahuga omavalitsusüksused vastavad ka EL struktuurifondide pikaajaliste programmide finantseerimise nõuetele. Samas on välja selgitatud, et personali osas ei tähenda haldusüksuste liitmine automaatselt kulude ja töökohtade kokkuhoidu ei terve mõistuse loogika kohaselt ega ka empiirilisel (personali eelarves ei kaasne sageli mingit kokkuhoidu; tihti jäävad kõik kohad alles ning tekib juurde uusi, et nende tööd koordineerida). Teiseks oluliseks aspektiks mastaabisäästu saavutamise kummutamisel on see, et empiirilised tõendid kohaliku omavalitsuse elanike arvu ning kulude korrelatsiooni kohta siiani puuduvad.³⁸⁶ Väikesed vallad teevad kas väga head koostööd või ühinevad – on oluline eelkõige haldussuutlikkuse arendamise ja avaliku halduse kvaliteedi tõstmise seisukohalt. Samas on omavalitsuste ühendamise märkimisväärselt kulukas nii rahalises kui ajalises mõttes.³⁸⁷ Eeltoodust tulenevalt ei ole valla suuruse määramine elanike arvu või pindala alusel otstarbekas.

Tulles tagasi 1938.a vallapiiride reformi juurde, tõdeti, et valdade majandusliku olukorra analüüsi põhjal on valdadel mitteproduktiivsed kulud, mille all peeti silmas eelkõige vallavalitsuse liialt suuri administratsioonikulusid. 1932/1933.a statistika põhjal esines

³⁸² **W.Drechler.** Eesti valdade ... (2000), lk 145 -148.

³⁸³ Siseministerium. Haldusterritoriaalse reformi strateegia. Tln, 2001. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/haldusref.rtf> 30.05.2010

³⁸⁴ 2001.a oli Eestis kokku 247 omavalitsusüksust. Sama palju oli neid ka enne 2005.a kohalikke valimisi, pärast valimisi 226 (33 linna ja 193 valda).

³⁸⁵ **J.Reiljan., K.Timpmann.** Eesti ... (2001).

³⁸⁶ **W.Drechler.** Eesti valdade ... (2000), lk 145 -146.

³⁸⁷ **W.Drechsler.** Ettekande ... (1998).

eelarvelise puudujäägiga valdu rohkem väiksemate valdade hulgas, suuremate valdadega piirkondades töötasid puudujääkidega vaid vähesed vallad. Alla 500 elanikuga valdades olid kulud vallavalitsusele ligikaudu kaks korda suuremad kui üle 2000 elanikuga valdades. Ka vallaomavalitsuste maksud olid väiksemates valdades keskmiselt suuremad suuremate valdade omadest. Alla 500 elanikuga vallas oli isikumaks iga elaniku kohta keskmiselt 262 senti, üle 3000 elanikuga valdade puhul oli see 216 senti. Alla 2000 elanikuga valdades leidsid tõendamist ka suuremad hoolekandekulud (*max* 126 senti elaniku kohta), alla 500 elanikuga pisivallas olid hoolekandekulud isegi väiksemad (62 senti elaniku kohta). Ka rahvahariduse kulude osas oli olukord vastupidine: alla 1000 elanikuga valdades olid rahvahariduse kulud ühe elaniku kohta tunduvalt väiksemad kui suuremates valdades. Kokkuvõttes leiti, et väiksed vallad ei suuda oma eelarve juures teha rahvahariduse jaoks vajalikke kulusi.³⁸⁸ Üksikute tulu- ja kululiikide summa 1 elaniku kohta (sentides) valdades rahvastiku arvu järgi 1932/33 on esitatud töö **lisana nr 19**. Lisa **nr 20** annab ülevaate 1929-1932.a üle- ja puudujäägiga tegutsenud valdade kohta.

Tänapäeval on valdade ühinemisel reformi kavandamise ja põhjendamise üks olulisemaid aspekte positiivse ja negatiivse mõju analüüs³⁸⁹, sest liitmise kasuks otsustades tuleb kahtlemata arvestada mõlema nimetatud teguri toimega. Ühinemise **positiivse mõjurina** tuuakse praktiliste üldistuste tulemusel esile

- piirkonna loogiliseks tervikuks ühendamise kaudu võimalus piirkonna loogiliseks arenemiseks;
- piirkonna vaimse potentsiaali koondamine ja võimalus valida haldusaparaati võimekamaid inimesi;
- omavalitsuste haldusvõime kasv läbi töötajate spetsialiseerumise tõusu ja omavalitsuste poolt osutatavate teenuste ühtlustamise;
- vallaametnike töö- ja olmetingimuste ning infotehnoloogia võimaluste rakendusvõimaluste paranemine;
- vallavolikogude rolli suurenemisel arenguvõimaluste kandumine vallavalitsustest väljapoole;
- omavalitsuste omatulude laekumise suurenemine eelkõige üksikisiku tulumaksu osas;
- omavalitsuste üldvalitsemiskulude vähenemine;
- omavalitsuste keskuste arendamise intensiivistumine;
- kommunaalteenuste ühendamise teel nende majandusliku potentsiaali tõus.

Ühinemise **negatiivset mõju** täheldatakse aga eelkõige järgmistes aspektides:

³⁸⁸ V.Velner. Valdade ... (1936), lk 25.

³⁸⁹ Siseministeerium. Uuring ... (2001).

- ühinemisprotsessi läbiviimine sõltub suurel määral võtmeisikutest;
- ühinemisjärgselt täheldatakse enamiku valdade tulu vähenemist ühe elaniku kohta eelkõige riigipoolse toetuse osa vähenemise tõttu;
- ühinemisjärgsel perioodil väheneb oluliselt valdade investeeringute maht;
- ääremaastumise süvenemine;
- riigi täitmata lubadused ühinemiskulude kompenseerimisel;
- vahetult enne ühinemist valdade poolt tehtud piirkonna kui terviku huvidest mittelähtuvad investeeringud;
- ühinemisprotsessi ebastabiilsus ja läbimõtlematus ning ühinemiseelsete kokkulepete eiramine;
- omavalitsusametnike kontakti vähenemine sihtrühmadega suhtlemisel;
- teatud sümboolika ja kohanimede kadumine Eesti omavalitsussüsteemi hulgast.

Vaatamata kaasajal toimunud mitmetele püüetele minimeerida ühinemisega kaasnevaid negatiivseid mõjusid, tuleb tunnistada nende jätkuvat olemasolu. Ühinemise positiivsed mõjurid võivad samas osutada tegelikkuses mittetoimivateks. Nt Häädemeeste valla ühinemisel naabervallaga või naabervaldadega tekiks piirkonna loogiliseks tervikuks ühendamise kaudu vald, kus vallakeskus jääks valla ääremaa elanikele kaugeks ning toimuks omavalitsuse kaugenemine rahvast.

1997.a koostatud avaliku halduse arendamise eelnõu taotles omavalitsusüksuste arvu olulist vähendamist tulenevalt asustussüsteemi loogikast, tõmbekeskuste paiknemisest ning lähtudes valdade ja linnade sotsiaalmajandusliku terviklikkuse huvidest. 1999.a pärast Riigikogu valimisi moodustatud valitsuse distantseerumine nimetatud eelnõust põhineb eelkõige poliitilistele argumentidele, ehkki eelnõus puudus ka terviklik kontseptsioon avaliku halduse erinevate osade edasise koostoime osas. Siseministeeriumi 2000.a haldusreformi kava nägi ette kehtiva süsteemi täiustamise nii kohaliku omavalitsuse organisatsioonilise, eelarvelise ja haldusterritoriaalse korralduse kui ka funktsioonide ja vastavate ressursside mahu osas. Kavas rõhutati kõigi nimetatud valdkondade seotust omavalitsuste haldussuutlikkuse tagamisel, mis tingis nende vaatlemise koostoimes ja nende paralleelse rakendamise omavalitsussüsteemi täiustamisel.³⁹⁰ Siiski jäi see vaid deklaratiivseks eesmärgiks, sest põhiliseks arutusobjektiks kujunes valdade arvu ja suuruse küsimus. Nagu nägime esimese iseseisvuse perioodi vastavat problemaatikat käsitledes, ei olnud nendel küsimustel enne prioriteeti, kui uued seadused kehtestatud ja ellu viidud. Juba siis taibati, et taolistest küsimustest alustades jõutakse ummikteele, sest erirühmade poliitiline tahe võib seda kasutada hoopis teistel eesmärkidel ära. Seda just nn kaardi joonistamine võimaldabki.

³⁹⁰ VV haldusreformi programm ... (2000).

Valitsuses 18.mai 2000 korraldusega nr 438-k ETHS § 7 lg 3³⁹¹ alusel algatatud omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise eesmärgiks oli kujundada senistest haldussuutlikumad ja terviklikumad omavalitsusüksused, kus omavalitsuse poolt osutatavad avalikud teenused on kvaliteetsed ja elanikele kättesaadavad ning on tagatud piirkonna arengu kavandamine ja asjatundlik juhtimine. 4.juulil 2000.a istungil valitsuse poolt heaks kiidetud juhiste alusel töötati järgnevalt välja ettepanekud omavalitsuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamiseks valitsuse poolt.³⁹² Paljude valdade seisukoht reformiettepanekute osas oli eitav (ettepaneku saanud 232-st vallast laekus 225 vastust, vastu oli 117 valda ehk 52 %). 18.jaanuaril 2002.a sõlmitud koalitsioonilepingus tunnistati senine haldusreformi kava ebaõnnestunuks ja otsustati soodustada omavalitsuste vabatahtlikku liitumist. Ka valitsusliit aastatest 2003-2005³⁹³ rõhutas riigivalitsemise ja omavalitsuse korralduse poliitika põhimõttena tugeva, õiglase ja optimaalselt toimiva riigivalitsemise tähtsust Eestis, millise ideoloogia märksõnadeks on lihtne, kuid tugev riik. Sellise ideoloogia realiseerumise võimalust nähti detsentraliseeritud unitaarriigi kaudu, mis võimaldab madalama haldustasandi erikaalu suurendades tasakaalustada kogu võimu teostamist; soodustati ja toetati omavalitsuste vabatahtlikku liitumist. Valitsusliit aastatest 2005-2007 pidas Eesti arengu võtmeküsimuseks kohalike omavalitsuste tugevdamist, nende iseseisvuse ja tulubaasi suurendamist, maakondliku koostöö tõhustamist ning jätkas ka kohalike omavalitsuste vabatahtliku liitumise toetamist.³⁹⁴ 2009.a märtsis esitatud Haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu³⁹⁵ toetas vallapiiride muutmist valitsuse algatusel.

3.3.2. Valdade haldusterritoriaalse reformi läbiviimise käik

Vallaomavalitsuste piirimuudatused pidid olema läbi viidud 1.aprilliks 1939.a. Vallapiiride probleemide arutamine ja otsustamine peaks subsidiaarsusprintsibiist lähtudes olema nii sisuliselt kui ka põhiseaduslikult haldusüksuste rahva enda kompetentsis, kus keskvoim peaks esinema üksnes nõustaja ja abistaja rollis,³⁹⁶ jäi 1938.a vallapiiride muutmisel otsustav sõna valitsusele. Valdade asutamise, kaotamise, liitmise ning valdade piiride muutmise küsimused otsustas siseministri ettepanekul valitsus (VS § 2), kuigi vallapiiride muutmise küsimuses kuulati enne ära vallavolikogude arvamused (VS § 25 p 15).

³⁹¹ ETHS § 7 lg 3 tollane redaktsioon sätestas: haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamine valdade ja linnade osas, samuti valla või linna piiride ja nime muutmise algatamine võib toimuda Vabariigi Valitsuse või asjaomaste volikogude poolt.

³⁹² Siseministeerium. Halduse arendamine omavalitsuslikul ning regionaalsel tasandil. 14.01.2000. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/ahb/index1.htm> 30.05.2010 (arhiivis)

³⁹³ Ühendus Vabariigi Eest – Res Publica.. (2003).

³⁹⁴ Eesti Reformierakonna ... (2005)

³⁹⁵ RT I 2004, 73, 513.

³⁹⁶ J.Reiljan. Mäng riigi alustaladega. – Luup, 15.12.2000, lk 18.

Ka 2000.aastal algatatud kohaliku omavalitsuse haldusterritoriaalse korralduse muutmisel kuulus enamus reformi ettevalmistavatest küsimustest siseministeeriumi ja maavanema pädevusse. Kohaliku omavalitsuse volikogud võisid esitada maavanemale põhjendatud ettepanekuid haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks ning taotlusi täiendavate analüüside ja ekspertiiside tegemiseks. Maavanema juures moodustati ka nõuandva õigusega komisjon, mille koosseisu kuulusid maavalitsuse, maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste, omavalitsusliitude ja huvigruppide ning vajaduse korral ka naabermaakonna maavanema ja nende omavalitsusüksuste esindajad. Maavanema poolt Siseministeeriumile esitatavad põhjendatud ettepanekud pidid sisaldama omavalitsusüksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmise maakondlikke ettepanekuid tekstiliselt ja kartograafiliselt (skeem uute omavalitsusüksuste kavandatavate piiride ja asulate lahkmejoontega) koos põhjendustega, sealhulgas erandite taotlemise põhjendusega, ning kohalike omavalitsuste volikogude esitatud kirjalikke eriarvamusi ja nendepoolseid alternatiivseid ettepanekuid.

Kehtiv õigus näeb valla ja linnade osas haldusterritoriaalse korralduse muutmise õigustatud organina nii valitsust kui ka asjaomast volikogu, neil mõlemal on ka valla või linna piiride ja nime muutmise algatamise õigus (ETHS § 7 lg 4). Vabatahtliku ühinemise puhul võetakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisel aluseks valitsuse poolt omavalitsuste vabatahtliku ühinemise soodustamise huvides 27.oktoobril 2004.a määrusega nr 313 kehtestatud kohalike omavalitsusüksuste loetelu ühinemispriirkondade kaupa³⁹⁷, kus priirkondade määramisel on arvesse võetud erinevad aspektid: ajalooline põhjendatus, ühinemise mõju elanike elutingimustele, elanike ühtekuuluvustunne, mõju avalike teenuste kättesaadavusele, omavalitsuse haldussuutlikkusele, demograafilisele situatsioonile, transpordi ja kommunikatsiooni korraldusele, ettevõtluskeskkonnale ning hariduslikule olukorrale, samuti on võimalusel arvesse võetud maavanemate ja kohalike omavalitsuste seisukohad. Seega on edasimineku võrreldes 1938.aastaga vallapiiride muutmise küsimuse algatamise jt küsimustes kohaliku võimu pädevust laiendav ja mis eriti oluline – osalusdemokraatiat süvendav.

2009.a märtsis Siseministeeriumi poolt esitatud Haldusterritoriaalse korralduse reformi seaduse eelnõu³⁹⁸ seletuskirja järgi pole riigi poolt seni eelistatud kohalike omavalitsuste vabatahtlik ühinemine andnud oodatud tulemusi, kuna endiselt on Eestis 227 haldusüksust, millest ca pooled ei tule neile antud haldusülesannetega piisavalt toime. Esitatud haldusreformi eelnõu lähtus maakondliku omavalitsuse mudelist, kus omavalitsuse suurus

³⁹⁷ Ühinemispriirkondade loetelus on 65 ühinemispriirkonda. Ühinemispriirkondadest on välja jäetud 14 suuremat linna, 5 saarte valda ja 17 omavalitsust, mille puhul on eelnõu ettevalmistanud töörühma hinnangul tegemist piisavalt tugeva juhtimispotentsiaaliga ja heade sotsiaalmajanduslike näitajatega omavalitsusüksustega.

³⁹⁸ Vabariigi Valitsus. Haldusterritoriaalse korralduse seaduse eelnõu ja seletuskiri. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://portaal.ell.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=14427/Kiisleri+eeln%F5u.pdf> 30.05.2010

määratakse elanike hulga kaudu ja selleks on minimaalseks 25000 elanikku, millele lisanduvad 5 suuremat linna omavalitsusüksustena.³⁹⁹ Haldusterritoriaalse korralduse muutmise nähti ette valitsuse algatusel eesmärgiga tagada kohaliku omavalitsuse üksuste majanduslik toimetulek ja paremad avalikud teenused kohaliku omavalitsuse üksuse elanikele, mis loob eeldused piirkonna tasakaalustatud arenguks. Sisuliselt tähendab eelnõu senise ühetasandilise süsteemi muutmist 1 ½ tasandiliseks, kus maakonnatasandil moodustuks vald kui omavalitsus ning liitunud valla, mida ei säilitata iseseisva haldusüksusena, maa-alal moodustatakse osavald (HKRS eelnõu § 2 lg 3 p 5), mis tegutseb KOKS § 56 alusel volikogu poolt kinnitatud osavalla põhimääruse alusel. Haldusreformi läbiviimist demokraatlikult vabatahtlikul teel ei peetud võimalikuks. Nimetatud jõulise tegutsemise plaan kadus valitsuse lähiplaanidest, kuna koalitsioonipartnerid ei saavutanud küsimuse lahendamisel üksmeelt. Peaministri hinnangul kava loodetud kokkuhoidu ei anna ning garanteeritud pole ka avaliku teenuse kvaliteedi kohene kasv.⁴⁰⁰ Mis aga põhiline: rahva tagasitõrjumine otsustamisprotsessist ja võimu detsentralisatsiooni asemel (vrdl: Soome) põhiseadust eirav võimu tsentraliseerimine (vrdl: PS § 1 jt).

Tulles tagasi 1938.a juurde, kerkis Põllutöoministeriumis 31.mail 1938.a valdade territoriaalse ümberkorraldamise tööde läbiviimiseks peetud nõupidamisel⁴⁰¹ valdade territoriaalse ümberkorraldamise tehniliste tööde läbiviimist kaaludes üles kolm peamist küsimust:

1. VS § 25 punktis 15 sätestatu järgi anda valdade ümberkorraldamise kava arutada ka vastavale vallavolikogule;
2. kuidas märkida dokumentides valdade piiride kirjeldus;
3. millised tähtajad määrata valdade ümberkorraldamise läbiviimiseks.

Tollane siseminister R.Veermaa pooldas küsimuse lahendamist kooskõlas VS § 25 punktiga 15, andes valdade ümberkorraldamise kava vallavolikogudele arutamiseks. Nõupidamisel kaaluti ka valdade ümberkorraldamise läbiviimist vallavolikogudest mööda minnes, kuid kartes valdade vastuseisu nimetatud küsimuses, jäeti lahendus kõrvale. VS alusel oli volikogult seisukoha saamine obligatoorne, kuid tähenduselt konsultatiivne. Vallavolikogudelt arvamuse saamise küsimuses lõpliku seisukoha võtmine ja kõigile maakondadele ühtse süsteemi valimine jäeti kokkuvõttes siseministeriumi ülesandeks. Maavalitsustele anti õigus kaaluda kava otstarbekuse seisukohalt ja esitada ministeriumile

³⁹⁹ Haldusreformi ajaveeb ... (2009).

⁴⁰⁰ Valitsuse kommunikatsioonibüroo Briifinguruum. Vabariigi Valitsuse pressikonverentsi stenogramm 5.märts 2009.a. Arvutivõrgus. Kättesaadav:

<http://www.valitsus.ee/brf/index.php?id=295402&tpl=1007&external=&search=&aasta=> 30.05.2010

⁴⁰¹ Protokoll nõupidamisest valdade territoriaalse ümberkorraldamise tööde läbiviimiseks Põllutöoministeriumis. 31.mai 1938.a.- ERA, f 40, n 1, s 94, lehed on nummerdamata.

ettepanekud kohalikest vajadustest tingitud muudatuste kohta. Ka selles küsimuses jäi lõpliku seisukohavõtu õigus Siseministeeriumile, kelle sellekohane otsus muutmisele ei kuulunud.

Arvestades, et valdade ümberkorraldamine oli vastuoluline küsimus, milles ka seadusega vastuollu ei kardetud minna, jäeti vallavalitsustele ja kodanikele õigus esitada Siseministeeriumile täiendavaid ettepanekuid kuni 1938.a märtsikuuni. Seega püüti näidata, et ümberkorraldamise ettevalmistamise küsimuses on omavalitsuste seisukohad igati ärakuulatud.

Ehkki kõnealuse reformi läbiviimisel rõhutati reformikava väljatöötamisest ja koostamisest kui suuremahulisest tegevusest osavõtivate isikute paljusust⁴⁰², kuid parim lahendus oleks olnud lisaks toodule ka rahvaküsitluse korraldamine vallapiiride muutmise küsimuses. Vallapiiride muutmisel valdade üldhuvidega kooskõlas olevaid seisukohti siiski arvestati. Eriti arvestati valdade elujõulisust ja arenguperspektiivi taotleivate seisukohtadega, kõrvaldades seejuures lahkarvamusi üksikute naabervaldadega. Määravaks sai, et kõigist vallavolikogudest toetas siseministeeriumi kava 74 %, tingimisi pooldas 9%, vastu oli 17 %. Kava suhtes eitaval seisukohal olevate vallavolikogudega leiti reformi ettevalmistamise käigus mitmeid kokkuleppelahendusi, mille tulemusel jäid viimistletud kava suhtes eriarvamusele vaid vähesed vallad.

Oli ka tehnilisi raskusi, s.h valdade uutesse piiridesse kuuluvate kinnistusüksuste nimestike koostamise küsimus. Tollal oli käibel kolme liiki kaarte:

1. skeemilised (skemaatilised) kaardid, mis sisaldasid kõiki kinnistusüksusi;
2. eriplaanidel valmistatud kaardid, mis sisaldasid peamiselt külade piire;
3. veneaegsed kindralstaabi ehk nn verсталised kaardid, mis ei andnud olukorrast täielikku ülevaadet, ja mida püüti parandada kaartidele lisatud kinnistusüksuste täpsete nimekirjadega⁴⁰³.

Põllutöoministeeriumi poolt valmistatud skemaatilised kaardid seniste valdade kinnistusüksuste piiridega olid olemas kokku 125 valla kohta, s.t umbes 2/3-le kõigist valdadest, 1/3 valdadel need puudusid. Ehkki verstade ajal oli valdu üle 600, olid verсталised kaardid olemas vaid 110 valla kohta, eriplaanidel valmistatud kaarte oli 13. Seoses sellise olukorraga osutus võimatuks valdade ümberkorraldamine olemasolevate kaartide alusel. Seetõttu peeti vajalikuks koostada ümberkorraldatavate valdade kohta kinnistusüksuste täpne loetelu. Nõupidamise tulemusel kohustati valdu koostama katastriameti poolt neile saadetud

⁴⁰² Kava väljatöötamisest ja koostamisest võttis osa 7407 isikut, sh 33 maavalitsuse liiget, 6074 vallavolinikku, 1300 vallavanemat ja nende abi ning siseministeeriumi ametnikku. Lisaks eeltoodule võtsid kava koostamisest kaudselt osa ligikaudu 2000 üksikisikut vastavate delegatsioonide liikmetena või märgukirja esitajatena. Siseminister võttis selles küsimuses vastu 57 delegatsiooni u 168 isikuga. Siseministeeriumi Omavalitsuste Talituses võeti vastu umbes 80 delegatsiooni 250 isikuga. Kuidas taasiseseisvunud Eestis nn kaarte joonistati?

⁴⁰³ Vallakaartide olemasolu liikide kaupa on käesoleva töö **lisa nr 21**.

maksualuste üksuste nimestiku alusel ülevaade valdade senistes piirides asuvate kinnistusüksuste kohta. Maavalitsustel oli õigus teha nendes oma seisukohalt vajalikud muudatused ning pidid kooskõlastama nimestikud siseministeeriumiga. Katastriameti ülesandeks jäi üleriigilise nimekirja kontrollimine ja parandamine ning uuesti kujundatud valdade umbkaudsete piiridega üldise valdade kaardi valmistamine.

Kinnistusüksuste kohta uute nimekirjade koostamist algselt planeeritud kuupäevaks (1.augustiks 1938.a) ei peetud spetsialistide hinnangul võimalikuks, sest üleriigiline kinnistusüksuste arv oli 183000. EML nõunik A.Looritsa arvates jõutaks kinnistusüksuste uute nimekirjade koostamisega lõpule 1.märtsiks 1939.a. Siseminister jäi siiski esialgse tähtaja juurde ning kokkuvõttes pididki maavalitsused esitama esialgsed ettepanekud 1.augustiks ja lõplikud ettepanekud 15.septembriks. Seega anti vallavolikogudele küsimuse arutamiseks aega 2 nädalat, ette nähti ka tähtaja pikendamise võimalus sõltuvalt konkreetse valla piirimuudatuste arvust.

Terava küsimusena tõusis päevakorrale valdade nimede küsimus. Konkreetsetel valdadel oli Eesti elus erinev ajalooline, poliitiline, kultuuriline jne kaal - nt Paistu ja Kaarli vallal oli üks kihelkonnakeskus, poliitika, kuid esimene neist oli üle Eesti tuntud poliitiliselt ja kultuuriliselt. Valitsus mõistis probleemi sisu ja toimis targalt, kui seadis vallanimede osas vaid järgmised piirangud:

- ei tohi olla võõrapärased (nt Läänemaal Rikholdi);
- eestipärased, kuid ei tohi koosneda kahest sõnast (nt Vana-Vändra, Uue-Vändra);
- ei tohi olla halvatähenduslikud;
- tuletatud endiste mõisnike nimedest.

Kaasajal arvatakse teatud sümboolika ja kohanimede kadumine Eesti omavalitsussüsteemi hulgast valdade ühinemise negatiivse mõju aspektide hulka.⁴⁰⁴

Minnes tagasi aastasse 1938, kontrolliti siseministri ülesandel 31.augustil 1938.a valdade nimede eestistamise ja parandamise asjus toimunud nõupidamisel valdade nimed eeltoodud põhimõtete alusel üle ning tehti nimedes vastavad muudatused.

Siseminister esitas valdade ümberkorraldamise kava koos valla kaartide ja ministeeriumitele esitatud ettepanekutega 16.juunil 1938.a. seisukohavõtuks maavalitsustele. 7.oktoobril 1938.a esitati kava koos Katastriameti poolt valmistatud kaartidega valitsusele, kus see juba samal päeval heaks kiideti. Vabariigi President määras VPKS alusel 07.oktoobri 1938 otsusega nr 88⁴⁰⁵ alates 1.aprillist 1939 vallad Põllutööministeeriumi Katastriameti poolt koostatud

⁴⁰⁴ Vt käesoleva töö lk 137-138.

⁴⁰⁵ Otsus valdade piiride muutmise asjus. – RT 1938, 87, 776.

valdade kaartidel määratud piires.⁴⁰⁶ Vabariigi Presidendi otsus valdade piiride muutmise asjus, milles loetleti kõik kavandatud muudatused valdade kaupa, jõustus 14.oktoobril 1938.a. Uutes piirides vallad pidid tegevust alustama 1.aprillist 1939.a, millest tulenevalt oli otsuse elluviimiseks aega ligikaudu 5 kuud. Piirimuudatuste kava elluviimise osas toetati ka pikemaajalist üleminekuperioodi – nt kava järk-järgulist elluviimist 15 aasta jooksul.⁴⁰⁷ Vallapiiride reformi elluviimise perioodil nähti ette iga uue valla kohta ühe nn talitusvallavalitsuse loomine. Kõik senised vallaomavalitsused lõpetasid oma tegevuse 31.märtsist 1939.a. Reformi järgselt asus senise 365 valla asemel tegevusse 248 valda. Ilma piiride muutmiseta jäi püsima 20 valda, s.h 11 valda, kus muudeti vaid valdade nimed. Seega jäi nii piiride kui ka nime suhtes endisteks ainult 9 valda.⁴⁰⁸

Tuues siinkohal võrdluseks suurimad vabatahtlikkuse alusel teostatud muudatused Eesti haldusjaotuses aastatel 1992-2002, siis on neid enim toimunud 1993.a (31 muudatust), ülejäänud aastate lõikes on muudatuste arv tagasihoidlik, jäädes alla 10. 2005.a on valdade vabatahtliku ühinemise tingimustes ühinenud 22 valda, mille baasil moodustati 8 uut valda elanike arvuga 4644-13847 ja pindalaga 124 km² - 748,83 km².

Enne 1938.a valdade territoriaalset ümberkorraldamist oli Eestis olemasoleva 365 valla kohta 363 vallamaja, millest 275 oli ehitatud enne 1900 aastat, 60 aastatel 1910 ja 1920 ning 28 pärast 1920.aastat. Vallamajad olid ehitatud oma aja vajadusi järgides, s.t suunitlusega teenindada väikseid valdu. Valdade territooriumide liitmisel oli vajalik uute vallamajade ehitamine, kuna paljudes liidetud valdades jäi senine vallamaja uuest tõmbekeskusest kaugemale, samuti ei sobinud väiksed vallamajad suuremate valdade vajadustega, muutes vallavalitsuste asjaajamise raskemaks ja vallamajad elanikkonnale raskesti juurdepääsetavaks. Nurinaid tekkis liidetud valdade nendes osades, kus liidetava valla enda vallamaja kasutusse ei jäänud, põhjustades sellega uue valla osade kokkukuuluvustunde ja koostöötahte hajumist. Sellised asjaolud põhjustasid paljude uute valdade keskustesse uute vallamajade ehitamise vajaduse. Enne reformi prognoositi reformiga tühjaks jäävate vallamajade arvuks 121, kuhu arvestati nii likvideeritavate valdade vallamajad kui ka uute keskuste kujunemise tõttu oma asendi poolest elu vajadustega enam mitesobivad vallamajad. Reformi tagajärjel tühjaks jäävatest vallamajadest 44 ehk 36 % kavatseti kasutada koolimajadena, internaatidena või õpetajate korteritena, 9 vallamaja ehk 7 % rahvamajadena, 4 vallamaja ehk 3,3 % kaitseliidule, tuletõrjele või politseile vajaminevatena, 4 vallamaja ehk 3,3 % postiagentuurile, 26 vallamaja ehk 22,4 % vallamajadest vanadekodudena, 34 vallamaja ehk 28 % kavatseti võõrandada.

⁴⁰⁶ RT 1938, 88, 776, lk 2099.

⁴⁰⁷ Protokoll nõupidamisest valdade territoriaalse ümberkorraldamise tööde läbiviimiseks Põllutöoministeeriumis. 31.mai 1938.a.- ERA, f 40, n 1, s 94, lehed on nummerdamata.

⁴⁰⁸ T.Teder, T. Vallapiiride reformist (1938), lk 148.

Eeldati, et valdade arvu tunduv vähendamine muudab jõukohaseks kaasaegsete vallamajade ehitamise, uue koolivõrgu väljakujundamine aga vähendab vajadust uute koolimajade järele.⁴⁰⁹ Pärast reformi osutus senistest vallamajadest olemasoleval kujul kasutuskõlblikuks ainult 86, ümberehitusi või uue vallamaja ehitamist peeti vajalikuks 162 juhul. (Ümber)ehitamise kuludeks hinnati ca 5797496 kooni, millest ühele vallamaja kuludeks loeti ca 36009 krooni. Lisaks uuele vallamajadele kerkis teise suurema investeeeringuvajadusena päevakorrale koolimajade ehitamine. Seni renoveeritud 490 koolimajale lisaks peeti vajalikuks ehitada või renoveerida 482 koolimaja, mille ehitusmaksumuse kogusumma ulatus minimaalselt 16371601 kroonini ehk 33965 kroonini koolimaja kohta.⁴¹⁰

Valdade territoriaalse ümberkorraldamise käigus tõusis valdade üleriigiline keskmine suurus seniselt 11953,80 ha-lt 17736,48 ha-le, valdade üleriigiline keskmine elanike arv endiselt 2045-lt 3010-le.⁴¹¹

Loomaks uutele valdadele tegutsemisvõimalusi ja vältimaks probleeme vallaomavalitsuste varade ja kapitalide valitsemises, kasutamises ning jooksvate ülesannete täitmises, korraldati vallapiiride reformi lõpuks ka vallaomavalitsuste varaliste küsimuste selgitamine ja lahendamine. Valdade ühekordse ümberkorraldamise seaduse alusel lahendati vallaomavalitsuste varalised vahekorrad VS-is sätestatud korras. Valdade piiride muutmisest vallaomavalitsuste vahel tekkinud varalised vahekorrad lahendas maavalitsuse ettepaneku alusel siseminister, kes kuulas eelnevalt ära vastavate vallavolikogude arvamused. Kui vallaomavalitsused jõudsid vahekordade lahendamise osas kokkuleppele, kinnitas kokkulepped siseminister, v.a juhtudel, kus kokkulepped ilmselt takistasid või raskendasid mõne kokkuleppeosalise vallaomavalitsuse arengut. Varaliste vahekordade lahendamise otstarbel võis siseminister panna vallaomavalitsustele tähtjalisi avalik-õiguslikke kohustusi. Varaliste vahekordade lahendamiseks siseministeeriumis välja töötatud ja maavalitsustega läbi arutatud juhendid tehti viimastele teatavaks ministeeriumi 7.novembri 1938.a ringkirjaga. Senise valla jagamisele kuuluvate väärtuste jagamine teostus asjaosaliste uute valdade vahel elanike arvu (vastavalt 30.detsembriks 1938.a nimekirjadele) proportsionaalse suhte alusel, mille kohaselt langes igale uuele vallale senise valla jagamisele kuuluvate varade väärtusest nii mitu protsenti, kui mitu protsenti moodustas vastava uue valla koosseisu arvatud senise valla maa-ala osa elanike arv senise valla elanike üldarvust. Jagamisele kuuluvaks loeti valdade üldotstarbelised varad (koolimajad, vallamaja koos krundiga, kõrvalhoonete ja kinnisvaraga, vallale kuuluvad talud, ärilised ettevõtted, tagavarakapital jne). Eriotstarbelised

⁴⁰⁹ **T.Teder, T.** Vallapiiride reformist (1938), lk 149, autori arvutused.

⁴¹⁰ EML 1939.a tegevuse ülevaade. - Maaomavalitsus, 1940, nr 1, lk 8.

⁴¹¹ **A.Loorits.** Valdade olukorra kujunemine territoriaalse ümberkorralduse järele. – Maaomavalitsus, 1939, nr 12, lk 184.

varad arvati selle valla varaks, kelle maa-alal nad reformi jõustudes asusid. Üldisest jagamisest võidi välja jätta ka üldotstarbelisi varasid, kui see osutus vajalikuks kohalikest oludest tingitud põhjustel. Jagamine võidi ka üldse ära jätta, kui see polnud väiksemate maa-alade eraldamise puhul otstarbekas. Detsembris ja jaanuaris maavalitsuste poolt nimetatud põhialustel koostatud valdade varaliste vahetustehingute lahendamise kavadele saadeti asjaosalistele volikogudele arvamuse avaldamiseks. Saadud arvamuste kohaselt koostasid maavalitsused oma hinnanguid arvestades lõpliku kava ning esitasid kogu materjali 1939.a veebruaris Siseministeriumile. Ministerium koostas maavalitsuste ettepanekute alusel lõpliku otsuse kava, siseminister allkirjastas otsuse 16.märtsil 1939.a.⁴¹² Otsuses nimetatud varad läksid uute valdade omandusse ja valdusse koos kõigi nende õiguste ja kohustustega, millistega senised vallad neid valdasid või vallata võisid. 365 vallavolikogust asusid 23 varade jagamise kava suhtes erapooletule või eitavale seisukohale, mis aga ei takistanud siseministri otsust.

Tänapäeval on territooriumiosa üleandmisel või samasse ühinemiskiirkonda kuuluvate omavalitsusüksuste ühinemisel boonuseks ette nähtud riigieelarveline sihtotstarbeline ühinemistoetus (KoõisS-is § 6).

1.aprilliks 1939.a moodustatud valdades võis siseminister teostada täies mahus oma VS-ist tulenevaid laialdasi volitusi: valla piiride muutmisel vallavolikogu ja vallavanema ning ta abide ümbervalimiste otsustamine enne nende volituste tähtaja lõppu; valdade liitmisel vallavolikogu valimiste korraldamine või õigus panna vallavolikogude järjekordsete valimisteni volikogu ja valitsuse ülesanded ühe liitunud valla volikogule ja valitsusele või määrata ametisse vallavanema ja ta abid tähtajaga kuni vallavolikogu järjekordsete valimisteni. Viimasel juhul pidid vallavanem ja abid täitma nii vallavolikogu kui ka -valitsuse ülesandeid. Valdades võis siseministril otsustada vallavolikogu valimiste korraldamise või vallavolikogu ja -valitsuse ülesannete panemise tema poolt määratavale vallavanemale ja abidele kuni vallavolikogude järjekordsete valimisteni.

Riikluse terviklik areng nõuab riigihalduse arendamist ja paremate lahenduste otsimist, mille käigus võib esile kerkida ka järsemaid kursimuudatusi. Detsentraliseeritud riigis jõutakse valdade ühendamiseni kohaliku demokraatia või riigivõimu ja kohaliku võimu suurema partnerluse arvel kui tsentraliseeritud riigis. 1934-1938.a omavalitsusüksustele dekreedioigusega rajatud seadusandlik baas ajendas ja võimaldas vallapiiride reformi läbiviimise stabiilses poliitilises olustikus lühikese ajaperioodi jooksul. 1920.aastast arenenud haldusterritoriaalne reform sai teoks suuresti tänu 1930-ndate teisel poolel toimunud võimu tsentraliseerimisele, mil sisuliselt pandi paika reformi aluseks olevad seisukohad. Poliitiline olukord andis võimaluse K.Pätsile jõuliseks pealetungiks ning tsentraliseeritud riigikorralduse

⁴¹² Otsus vallaomavalitsuste varaliste vahetustehingute lahendamise asjus. - RT 1939, 28, 206.

kehtestamiseks. Seadusandluses juhtpositsiooni nihkumine esinduskogult riigipeale ja valitsusele määras ka praktikas keskvõimu ja omavalitsusorganite vahekorra iseloomu. Riigipea ja valitsuse roll kujunes määravaks ka praktilistes riigiõiguslikes suhetes. Ärgem unustagem: arvukatest reformikavadest ja vastukavadest (1920-1934) õpiti nii sisuliselt kui ka võimuga osavamalt manööverdama, selliselt, et asjad ei toimunud üksnes vägisi. Keskvvõimu sotsiaalne baas omavalitsustes tagas plaanide soovitud realiseerimise. Ja lõpuks: aastad 1938-1939 (kuni 1.september 1939) olid majanduslikult eriti edukad aastad (elatusasemelt jääda napilt maha Rootsist). Need faktorid toovad reformidele taha piisava sotsiaalse baasi ja/või jätavad inimesed reformi suhtes ükskõiksemaks, sest kui läheb hästi, on poliitiline aktiivsus väiksem.

Õigusriigis möödapääsmatute haldus- ja territoriaalse reformi eelduste kohaldamine 1939.aastaks teostatud reformi läbiviimisele võimaldab teha järgmised üldistused. Kaasajal on kohalikul omavalitsusel põhiseaduslik garantii, mis hõlmab küll omavalitsusüksuse liikide kaitset, kuid ei taga üksiku omavalitsuse üksuse olemasolu. Ka 1937.a PS ei andnud üksikutele omavalitsusliikidele põhiseaduslikku kaitset. 1939.a kavandatud vallapiiride reformi mõte oli päevakorral juba vabariigi algusest saadik ning asjaolu, et poliitiline olukord stabiliseerus, aitas kaasa, et algatus leidis enamuse poolehoidu, vastates selliselt ka avalikele huvidele. Valla piiride muutmise alused sisaldasid VS-is, milles valla suuruse küsimuses väljendati vaid üldisi põhimõtteid (valla maa-ala pidi olema tervikuna kokkukuuluv; tervikuna kokkukuuluvat, tihedalt asustatud maa-ala ei tohtinud tükeldada kahe või mitme valla piiridesse; valla elanike arv pidi võimaldama vallaomavalitsusel edukalt areneda ja täita korralikult temale pandud ülesandeid). Lähtudes seisukohast, et abstraktselt pole ideaalset haldusüksuse suurust olemas, on taoline lahendus aktsepteeritav. Reform võimaldas eelistada vabatahtlikke lahendusi, kuid kuna vabatahtlike ühinemiste paljususele vaatamata polnud liitumised nii mastaapsed, et oleksid ei täitnud reformikavas püstitatud eesmärgid, eelistati kokkuvõttes administratiivset lahendust. VS alusel kuulus valdade asutamise, kaotamise, liitmise ning valdade piiride muutmise küsimuste otsustamine valitsemise paindlikkuse ja otstarbekuse huvides valitsuse pädevusse, kes otsustas küsimuse siseministri ettepaneku alusel, kuulates ära vallavolikogude arvamused. Kaalumisel oli ka küsimuse volikogule mitteesitamine, kuid tagamaks reformi läbiviimise formaalsed eeldused, peeti vajalikuks seadustada vallavolikogude arvamuse ärakuulamine.

Täidetud oli ka materiaalne eeldus, et reformi osati serveerida üldise heaolu suurendamise eesmärgil, kaaludes eelnevalt poolt- ja vastuargumente ning riigi ja kohaliku omavalitsuse huve.

Haldusterritoriaalne reform võimaldas kohalikele omavalitsustele küll senisest terviklikuma ja läbimõelduma arengu, kuid vajaka jäi üliolulisest demokraatlikust haldusmõttest. Peaasjalikult kohaliku omavalitsuse riigiteooria mõjutustel rajaneva haldusreformi käigus loodi toimiv riigiparaat. Reform ei andnud omavalitsustele suurt võimalust areneda kaasaja mõttes demokraatlikke põhimõtteid järgides, mistõttu reformi ei saa pidada järgitavaks selle poliitiliste eesmärkide ja kõigi järelduste osas. Positiivsena andis tsentraliseeritud riigisüsteemi tingimustes läbi viidud haldusterritoriaalne reform valdadele võimaluse arenemiseks senisest paremates tingimustes - enam polnud takistuseks asjaolud, mille kõrvaldamist reformi põhimõtetes ja eesmärkides sooviti (valdade mitteotstarbeka geograafilise asendi kõrvaldamine, valla keskuse küsimuse optimaalne lahendamine jne).

Valdade territoriaalse ümberkorraldamise käigus vähenenud vallavalitsuste ja vallakohtute arv ei mõjutanud vallaomavalitsuste eelarve kujunemist võrreldes endiste vallaomavalitsuste eelarvetega, sest eelarve kujunemine oli fikseeritud 1937.a VS-ga. Suurenes vaid üksikute valdade eelarvete kogusumma, maakondlikus ja riiklikus arvestuses ei erinenud vallaomavalitsuste 1939/1940.a eelarved eelmiste aastate eelarvetest ning näitasid samuti tulude-kulude tõusu jätkumist.⁴¹³ Seetõttu leidis tõendamist, et omavalitsusüksuste väiksem arv ei too endaga kaasa kulude kokkuhoidu.

Eesti 2009.a regionaalministri S.M Kiisleri arvestuste kohaselt oleks tema reformikava elluviimise järel kokkuhoid valitsemiskuludes 700 miljonit krooni. Peaminister A.Ansipi ja endise rahandusministri (nüüdse Europarlamendi liikme) I.Padari arvates reform mingit kokkuhoidu ei too. Seda on näidanud ka Belgia ja Saksamaa reformistide analüüsid.⁴¹⁴

⁴¹³ Kooskõlas üldise rahvamajandusliku tõusuga 1925-1930 arenesid vallaomavalitsuste eelarved tõusujoones kuni 1930/1931 majandusaastani, mis kujunes vallaomavalitsuste eelarvete tolle aja kõrgseisuks – tulude-kulude üleriigilises kokkuvõttes oli tasakaalus eelarve 5.476.711.84 krooni. Järgneva nelja aasta jooksul vallaomavalitsuste eelarved vähenesid ja ende tulude-kulude üleriigiline tasakaal langes 1934/1935 majandusaastal 3.946.470, mis osutus tolle aja madalseisuks. Madalseisu põhjustas üldine majanduslangus, mille tagajärjel piirati vallaomavalitsuste tähtsamaid tuluallikaid. Alates 1935/1936 majandusaastast näitasid vallaomavalitsuste eelarved taas suurenemise tendentsi, mis jätkus ka 1939/1940. majandusaastal. – Vt lähemalt: **A.Loorits**. Vallaomavalitsuse ...(1939), lk 135.; Vallaomavalitsuste aastaeelarvete kujunemist eelarvete üleriigiliste tulude-kulude tasakaalu kokkuvõttesummade alusel näitab töö **lisa nr 22**.

⁴¹⁴ Postimees, 6.03.2009.

KOHALIKE OMAVALITSUSTE REFORMIKAVAD JA REFORMID (1918-1939)

LÕPPSÕNA

Käesolevat magistritööd kirjutama asudes lähtus autor asjaolust, et rahvuslikul omavalitsussüsteemil on teatud järjepidevus, millel on ajaloolised, kultuurilised, sotsiaalsed jm põhjused. Kuna aastatel 1918-1939 koostatud reformikavad on siiani põhjalikult läbi uurimata ja terviklikult käsitlemata, osutus omavalitsussüsteemi järjepidevuse väljaselgitamiseks selle ajalooliste põhjuste osas vajalikuks uurida kohaliku omavalitsuse arengu ning haldus- ja territoriaalse reformi küsimusi meie omariikluse esimesel perioodil.

1917 – 1920 mõjutasid kohalike omavalitsuste arengut elanike aktiivne toetus (nagu aastatel 1989-1993) ja valmisolek uuendada omavalitsussüsteemi (AK omavalitsusseaduse eelnõus sätestatu sarnaneb oma eesmärkidelt toimivale omavalitsuskorraldusele). Tuleb siiski tunnistada, et kõrgelthinnatud 1920.a PS ei osutunud tegelikkuses efektiivseks, sest riigivõim oli tasakaalustamata, järelikult ebastabiilne (kõikvõimas Riigikogu - sisuliselt temas võimutsevad erakonnad; valitsus – Riigikogu erakondade komisjon; riigivõimu strateegilised plaanid – valitsuskriiside tekitamine –ületamine, valimisteks ettevalmistumine). Kõige selle öeldu järel on mõistetav, mida tähendas K.Pätsi öeldu: põhiseadus on algusest peale puudulik ja selle parandamine on ainult aja küsimus, s.t tema parandamisele asuti nn seestpoolt kohe: struktuurimuutused erakondlikes huvides, majoritaarse poliitikastiili kesk- ja kohalike valitsuste suhetesse survestatud ülekanne, kohalike omavalitsuste reformikavade kaudu ühiskonna ettevalmistamine riigikorra autokratiseerimiseks.

1920-1933.a esitatud reformikavades domineerib ettepanekute tasakaalustamatus, kuigi protsessi on kaasatud omavalitsusliidud, on eriarvamused ja reformiks valmisoleku suurenemine. Kokkuvõtlikult võib nimetatud perioodi suundumusi kohaliku omavalitsuse reformimise katsetel pidada kallutatuks hetkepoliitilisest tahtest; mittejärjepidevateks; sõlmprobleeme hägustavateks või eitavateks ja kontseptuaalselt mitteterviklikeks.

Kinnitust leidsid autori poolt püstitatud järgmised uurimishüpoteesid.

Eestis aastail 1918-1939 toimunud omavalitsuskorralduse reformimise käik on õpetlik ja rakendatav loominguliselt või hoiatavalt ka tänapäeval. Olulisimana saab siinkohal nimetada reformikavade analüüsi käigus esile toodud sõlmprobleemide lahendamise vajaduse. Vältida

tuleks ideaalse riigiparaadi loomise käigus demokraatlike otsustus – ja vastutusmehhanismide nõrgestamist. Minimeerida tuleks reformiväliste tegurite mõju kavade esitamisel ning omavalitsust reguleerivate normide areng valitsevate erakondade huvides.

Hinnates aastatel 1918-1939 esitatud reformikavade põhjal demokraatia elementide osakaalu õigustoimingutes, selgus, et iga kavaga kaasnes elanikkonna, ühenduste, valitsusringkondade jt seisukohtade esitamine, mille põhjal ongi võimalik fikseerida tollaste reformimeeleolude vaheldumist. Omavalitsusüksuste ühinemise vabatahtliku-sunniviisilise vahekorra küsimus oli kõigi kavade puhul oluliseks aspektiks, mõõdupuuks, millega “testiti” erinevaid võimalusi valitsuse poolt oma ideede läbiviimiseks.

Taasiseseisvunud Eesti haldusreformide ürituste mõistmiseks, nagu aastatel 1920-1938, tuleb tunnistada poliitiliste faktorite, ajaloomomentide, erakondade ja isikute määravat rolli reformikavade teostamise, aga eriti nende teostamatuse mõistmisel. Selgus, et määrav roll reformikavade teostamatusel on nii poliitilistel faktoritel kui ka omavalitsuste ajaloolisel arenguteel, sest omavalitsustegelaste taotlused rajanesid juba isevalitsuse ajal kujunenud põhimõttele, et kohalik omavalitsus on kui vastukaal bürokraatlikule keskvõimule.

Käsitledes reformikavade peamisi ajendeid ja eesmärgi, selgus, et esitatud kavad ei olnud enamjaolt kooskõlas tegeliku elu vajadustega, vaid olid mõjutatud reformivälistest elementidest (valimiseelse perioodi mõju, suutmatus lahendada reformiküsimust komplekselt, valitsuse kavade puhul soov kehtestada nn ideaalse riigiparaadi loomise eesmärgil tsentraliseeritud süsteem). Ehkki reformikavades nähti ette ühendatavate omavalitsusorganite, omavalitsusliitude hoiakute väljaselgitamine ning kokkuleppele suunatud toimingute ja meetmete rakendamine (kultuuriliste ja majanduslike põhjuste esiletoomine jne), olid need erinevad kombinatsioonid enamjaolt ühe eesmärgiga - saavutada keskvalitsuse ideede läbisurumine. Määravaks antud juhul on aga alati poliitiline tahe, s.o erakonna või erakondade huvi või kokkuleplus, olgu otsus motiveeritud kuitahes majanduslike, kultuuriliste vms põhjendustega.

Tõendamist leidis väide, et omavalitsussüsteemis teostatud, peaaesjalikult riigiteooria mõjutustel rajanev haldus- ja territoriaalne reform ei jätnud omavalitsustele piisavat võimalust arenemiseks, kuna nende roll isegi kohaliku omavalitsuse sisemise korralduse reguleerimisel oli enamjaolt olematu. 1937/1938.a omavalitsusseadused andsid keskvõimule ainuõiguse algatada omavalitsuste esinduskogude formeerimist või kinnitada (nimetada) juhtivaid

omavalitsusametnikke, määrata omavalitsusorganite (volikogude, valitsuste) töökorraldust (kodukorda), fikseerida omavalitsuste tehnilise aparaaadi koosseisule esitatavaid nõudeid, koosseisude suurust ja detailseid tööjaotuse põhialuseid, piirata või laiendada omavalitsusorganite pädevust jne. Olles tugevalt tsentraliseeritud, pidurdusid kodanike osaluse võimalused avaliku halduse teostamisel. Tagaplaanile jäi üks põhiline õigusriikliku halduse printsiip - *salus rei publicae suprema lex est*, mille järgi haldamine peab alati toimuma üldhuvi silmaspidamise põhimõttel. Positiivsena andis tsentraliseeritud süsteemi tingimustes läbi viidud haldusterritoriaalne reform valdadele võimaluse arenemiseks senisest paremates tingimustes - enam polnud takistuseks asjaolud, mille kõrvaldamist reformi põhimõtetes ja eesmärkides sooviti (valdade mitteotstarbeka geograafilise asendi kõrvaldamine, valla keskuse küsimuse optimaalne lahendamine jne).

Reformikavade ideid kaasaja kontekstis hinnates tuleb tunnistada nendes välditava osakaalu kriitiliselt ülevõetava ees. Kohaliku omavalitsuse valdkonnas aastatel 1918-1940 aset leidnud reformipüüdluste ja arengute võrdlemine reformipüüdluste kaasaegsete suundadega andis võimaluse tuua välja mitmed esile kerkida võivad takistused. Eelkõige olgu nimetatud mitteametamine valdade ajalooliste õigustega, omavalitsusliitude arvamustega, poliitilise ebastabiilsusega jne, mis kokkuvõttes võivad kujuneda reformi teostumatuse oluliseks põhjustajaks.

Töö käigus hinnati aastatel 1918-1939 esitatud reformikavade põhjal demokraatia elementide osakaalu õigustoimingutes. Vaadeldes vabatahtliku – sunniviisilise vahekorda ja demokraatia elementide osakaalu reformikavades (eriti aktuaalne nn 15+5 ettepaneku juures) eelkõige haldusterritoriaalse reformi osas, selgus, et perioodi alguses taotles otsustaja pigem ühtset seisukohta kõigi nende huvides, keda otsus puudutas ning tagada sooviti konsulteerimine asjaosalistega. Aja möödudes muutus termin “üldise heaolu huvides” riigi nimele, omavalitsuste huvide osakaal vähenes aasta-aastalt.

Käsitatud perioodi ja tänapäeva vastava temaatika vahel leidis mitmeid seoseid ning täheldada võib tollaste reformikavade ideede sarnasust kaasaegsetele. Esitatud reformikavade analüüsil kõrvutati eri perioodide haldusreformi eesmärgi. Eelkõige võib siinkohal põhimõttena esile tuua avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse suurendamise, avaliku sektori kulutuste piiramise eesmärgi ning suurema haldussuutlikkuse olemasoleva raha ja inimestega, ehkki tollaste eesmärkide osas pole teenuste sisu ja maht võrreldavad tänapäevastega, s.h eriti tänapäeva mahukate sotsiaal- jmt heaolufunktsioonide tõttu.

1920 – 1939 reformikavade, -eelnõude ja reformide analüüs näitab, et kohaliku omavalitsussüsteemi ümberkujundamine oli üks osa ja samas paljus kattevari riigivõimu teostajate ja teostamise režiimi sisulise kriisi lahendamisel ning sellelt avalikkuse tähelepanu kõrvalejuhtimisel. Tänapäeval oleks sellest õppida, et määrata 1991- 2010 riigi ja kohaliku omavalitsuse arenguetapid, seda iseloomustavad poliitilised jõud ja võimu sotsiaalne baas ning hinnata tehtud reformi ürituste, kavade tegelikke eesmärke ja sisu. Sealt saaks siis edasi minna.

1920 (pärast PS-i jõustumist) kuni 1939 arutas Riigikogu 5 seaduseelnõud, s.h juba Asutavas Kogus algatatud EOS, mis jäi vastuvõtmata (1993.a võeti vastu KOKS, millele on tehtud 64 muudatust ja parandust; valitsuses algatati või valmistati ette 7 reformieelnõud (1991 – 2010, s. o sama pika 19 aastase perioodi jooksul ei jõutud ühegi eelnõuni).

Haldussüsteemi edasisel arendamisel on vajalik järgida enam demokraatlikke põhimõtteid, tugevdada demokraatlike juhtimisprintsipide juurutamist ning väärtustada kohaliku omavalitsuse poolt iseseisvalt langetatud otsuseid. Omavalitsuste arengusuundi määrates peab silmas pidama, et haldussüsteemi tõhustamine ei saa toimuda kohalike omavalitsuste põhiseadusliku pädevuse ja tulubaasi arvelt ning lähtuda põhimõttest, et suurem ei ole parem ega odavam. Omavalitsuste võimalik ühinemine peab rajanema kohaliku rahva vaba tahte alusele ja ühinemise tulemusel peab suurenema avaliku teenuse kvaliteet. Tuleb tegutseda selle nimel, et selgemini esile tuua kohaliku omavalitsuse olemus ja eesmärk aktiveerida kohaliku omavalitsuse liikmeid oma elu korraldamisel ja lokaalse tähtsusega avalike ülesannete ainuvastutaval täitmisel. Elanike üldine heaolu tuleb tagada asjatundlikult ettevalmistatud, laiapõhjalise poliitilise diskussiooni ja avalikkuse kokkulepete raames saavutatud põhimõtete alusel, mis on õnnestunud reformi esimene eeldus. Eesti edasises arengus pole ajaloolistest traditsioonidest nähtuvalt välistatud ka maakondade omavalitsusliku rolli taastamine laiapõhjalise ühiskondliku kokkuleppe alusel.

Kohaliku omavalitsuse ja keskvõimu vahekordades riigivõimu stabiilsuse puudumisest tingitud tagasilöögid demokraatias ja nagu aastatel 1937/1938, tingivad suuna kohaliku omavalitsuse muutmiseks riigivõimu käepikenduseks. Nii ei ole kohalikel omavalitsustel mitte ainult õigus, vaid ka kohustus (ja seda riigi enda huvides) kaitsta end nende eksistentsi ohustava „riigistamise“ vastu. Kui indiviid tunnetab, et riik respektseb ja kaitseb tema erihuve ühiskonna eri sfäärides ning ka kogukonnas, muutub huvitatuks „terviku“ säilitamisest.

REFORM PLANS AND REFORMS OF LOCAL AUTHORITIES (1918-1939)

SUMMARY

Commencing this master's thesis the author used as a basis a fact that national self government system bears certain continuity for historical, cultural, social and other reasons. As reform plans composed in 1918-1938 have not been thoroughly studied and covered as a whole, it appeared to be necessary to investigate the subjects like development of self government system and administrative-territorial reform during the first period of our independence to find out the historical reasons for these phenomena.

In 1917-1920 the development of local self government was influenced by active support from local inhabitants (like in 1989-1993) and by general readiness to renew self government system (the draft law of local authorities issued by the Constituent Assembly sets similar objectives to those of presently existing arrangements of self government). It is still inevitable to recognize that highly appreciated Constitution of 1920 was not effective in reality, because the state authority was unbalanced, hence unstable (all-mighty State Council, the Parliament – in fact the political parties struggling for power; central government – committee of the political parties of the State Council; strategic plans of the state authority – creating of governmental crisis and overcoming them as preparations for elections). After these statements the words once said by K. Päts could be well understandable: the Constitution is insufficient from the beginning, its rewriting is only a question of time, i.e. its amendments were initiated from the inside immediately – structural changes meeting the interests of political parties; forced transfer of majoritarian political style in the relationships between central and local governments, preparation of the society to autocratic system of government through reform plans of local authorities.

In reform plans introduced in 1920-1933 unbalanced propositions dominate, although associations of local authorities have been involved in the process; different opinions and increased readiness for the reform exist. In summary the tendency of above mentioned period in attempts of reforming local authorities could be regarded as inclined according to political will of the moment, inconsistent, blurring or denying the key problems and conceptually not integral.

The following research hypotheses were confirmed by the author:

Reforming process of local authorities in Estonia in 1918-1939 is tutorial and applicable creatively or as a warning material today. The need of tackling the key problems underlined in the analysis of reform plans can be mentioned as the most important point. It is useful to avoid weakening of democratic mechanisms of decision-making and responsibility in the process of creating ideal state apparatus. Influence of external factors of reforms at introducing the plans and development of regulations at the interests of ruling political parties must be minimized

Assessments of the proportions of democracy elements in legal procedures, based on the reform plans introduced in 1918 – 1939 revealed that the opinions of local inhabitants, associations, governmental circles were presented along with every plan; that enables us to get to know the changing moods of reforms in that period. The question of balance of voluntary and forced merging of self governmental units was an important aspect in all reform plans, as a yardstick for „testing“ different possibilities for the central government to implement their ideas.

To understand the attempts of reforms in newly independent Estonia, like they were visible in 1920-1938, one must acknowledge the determining role of political factors, historical moments, political parties and personalities in understanding the implementation of reform plans, but especially in understanding impossibility to implement them. It turned out that a crucial role in impossibility of implementation of reform plans was played by both political factors and historical development path of local self government, as the ambitions of local government personalities were standing on the principle formed already during the period of autocracy in Russian Empire, positioning the local authority as a counterweight to the bureaucratic central government.

Dealing with the main motives and objectives of the reform plans it was found out that most of the presented plans were not in accordance with the needs of real life; they were influenced by external elements (influence of the pre-elections period, incapability of solving the question of reforms in complex, regarding the plans on central government – desire to establish a centralised system with the aim of creating an ideal state apparatus). Although the need of finding out the attitudes of self governmental bodies to be merged and those of the associations of local authorities was given in the reform plans, these ones appeared to be different combinations with a single aim – to achieve the forceful implementation of central

government's ideas. In that case the determining factor is always political will, i.e. interests or agreements of political parties, even if the decision is motivated by mostly economical, cultural and other substantiations.

An assertion was approved claiming that an administrative – territorial reform, implemented in the system of self government, primarily basing on the influences of state theory did not leave the local authorities enough possibilities for development, as their role in regulating the internal regulations of local government was mostly non-existent. One of the basic principles of administration in a law-governed state - *salus rei publicae suprema lex est*, according to which administration must always take a general interest into account - has been set on farther background. As a positive aspect, the administrative- territorial reform, implemented in the conditions of centralised system provided the local authorities with development possibilities in more favourable conditions – circumstances, elimination of which was required in the principles and objectives of the reform (elimination of unreasonable geographical situation, solving the question of the municipality centre etc.) were no more an obstacle.

Assessing the ideas of reform plans in the contemporary context one should acknowledge the higher proportion of avoidable compared to the critically acceptable. Comparing reform attempts and developments in the field of local governing in 1918 – 1940 with the contemporary directions enabled the author to underline several obstacles that may emerge. First of all aspects of not taking into account the historical rights of municipalities, opinions of the associations of local authorities, and political instability should be mentioned; these factors may form a basis for impossibility of implementation of reform plans.

During these studies the proportions of democracy in legal procedures were assessed, basing on the reform plans introduced in 1918 – 1939. Examining the proportions of voluntary vs. forced aspects and the proportion of elements of democracy in reform plans (especially topical for the 15+5 proposition), first of all regarding the administrative – territorial reform it was found out that in the beginning of the period the decision makers rather sought for the single opinion in the interest of all those concerned, and they wished to guarantee consultations with all involved parties. With passing of time the concept „in general interest“ changed to „in interest of state“ and the proportion of local authorities decreased year by year. Several connections between respective subjects of the period studied in this theses and the present time were discovered; there are similarities between the reform plans of the studied period and nowadays. Analyzing the reform plans introduced during the studied period,

objectives of administrative – territorial reforms of different sub-periods were compared. In the first hand it is possible to underline increasing of quality and accessibility of public services, the aim of limiting expenses in public sector and increasing administrative capability with existing human and financial resources as a principle, although the contents and volume of these services are hardly comparable with the contemporary ones, first of all because of the contemporary voluminous social, welfare-related and other functions.

The analysis of the reform plans, projects and reforms in 1920 – 1939 reveals that reforming of local government was a part, and in many aspects a cover for solving the crisis of the regime of state power and its executors, and a distraction of the public attention from that. All this has a good tutorial value for the present time, to determine the stages of development of state and local self government in 1991 – 2010, characterized by political forces and the social basis of power, and to assess the actual objectives and content of implemented reform attempts and plans. That could be a good basis for further research work.

KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

Kasutatud kirjandus

1. **Aalbu, H., Böhme, K., Uhlin, A.** Haldusreform. Argumendid ja väärtused. Nordregio 2008. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.siseministeerium.ee/public/Haldusreform. Argumendid ja v rtused Nordregio_2008.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/Haldusreform_Argumendid_ja_vrtused_Nordregio_2008.pdf) 30.05.2010
2. Aastate vahetusel. - Maaomavalitsus, 1934, nr 1 , lk 3 – 4.
3. **Almann, A.** Kohaliku omavalitsuse teoreetilised alused ja õigusliku korralduse areng Eestis. Doktoritöö. Tallinn, 1999.
4. **A.Almann., K.Merusk.** Arvamus regionaalhalduse reformi kontseptsiooni projekti kohta. 2003. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.siseministeerium.ee/public/Alman_ja_Merusk.rtf 30.05.2010
5. **Anepaio, T.** 1920.aasta põhiseaduse mõju Eesti eraõiguse arengule. - Acta historica Tallinnensia. 2002, nr 6, lk 53 – 69.
6. **Angelus, O.** Meie linnade nimedest. - Linnad ja alevid. 1933, nr 6, lk 86 – 89.
7. **Angelus, O.** Alevid Lätis ja Soomes. – Linnad ja Alevid. 1934, nr 9, lk 131 – 134.
8. Asutava Kogu IV istungjärk. Protokollid nr 120-154. Kirjastuse O.-Ü. „Täht trükk, Tallinn, 1920.
9. Astmelisest tulumaksust meil ja mujal. Keskerakonna kodulehekülg. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.keskerakond.ee/valimised/rk/rk-valimiste-platvorm> 27.05.2005
10. **Avikson, H.** Kümne aasta eest. - Maaomavalitsus, 1927, nr 11-12, lk 186 – 192.
11. **Avikson, H.** Omavalitsuste korraldusküsimusi. Eesti omavalitsustegelaste kongress 24.-26.10.1924.- Eesti Maakondade Liidu ja Eesti Linnade Liidu väljaanne. 1925, lk 41 – 45.
12. **Buldas, A.** Üldiseks teadmiseks avaldatud Riigikohtu 1920-1931.a otsustes leiduvate seaduseseletuste kogu. Autori kirjastus, 1933.
13. **Csekey, S. von.** Omavalitsuste reform Eestis. Tartu. 1932.
14. **Csekey, S. von.** Põhikorra muutmine Eestis. – Õigus 1934, nr 8, lk 354 – 367.
15. **Drechler, W.** Eesti valdade haldusterritoriaalse reformi põhimõttelised küsimused. – Riigikogu Toimetised 2000, 2, lk 145 – 150.
16. **W.Drechler.** Uus haldusjuhtimine – eilne mood. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikantslei.ee/?id=6090> 30.05.2010
17. **Dolf, E.** Maakonnaseadus. – Maaomavalitsus, 1938, nr 5, lk 71 – 79.
18. **Ed.Laaman.** Põhiseaduse kriisi arenemine 1928-1933.- Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn, 1937, lk 28 – 35.

19. Eesti Ajalooliste kihelkondade piiridega veebikaart. Teostaja AS Regio. Arvutivõrgus, Kättesaadav:
<http://kaart.otsing.delfi.ee/?layers=1025,1026&e=658975&n=6474535&zoom=4>
20.05.2010
20. Eesti Entsüklopeedia (EE).2 kd. Eesti üld. Eesti Entsüklopeediakirjastus. Tallinn, 2002.
21. Eesti I üleriiklik omavalitsusteenistujate kongress Tallinna Raekojas 4.-6. jaanuaril 1931. Eesti Omavalitsuse Teenistujate väljaanne. 1931.
22. Eesti Linnade Liit 1920-1995. Tallinn: Eesti Linnade Liit, Eesti Haldusjuhtimise Instituut, 1995.
23. Eesti Maaomavalitsuste Liit. Meie maaomavalitsuste ümberkorraldamise sihid. Eesti Maaomavalitsuste Liidu väljaanne. Ühistrükikoda Rakveres. 1929.
24. Eesti Maaomavalitsuste Liidu 1933.a. tegevuse ülevaade. - Maaomavalitsus, 1934, nr 1, lk 4 – 9.
25. Eesti Rahva Muuseumi veebileht. Arvutivõrgus. Kättesaadav:
<http://www.erm.ee/?lang=EST&node=1343&parent=1302a> 20.05.2010
26. Eesti Reformierakonna, Eesti Keskerakonna ja Eestimaa Rahvaliidu koalitsioonilepe (2005). - Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.valitsus.ee/?id=7102> 27.05.2005
27. Eesti regionaalhalduse strateegia. 1999. Arvutivõrgus. Kättesaadav:
http://www.sisemin.gov.ee/atp/failid/reg_strateegia.rtf 30.05.2010
28. Eesti regionaalarengu strateegia aastateks 2005-2015. -Arvutivõrgus. Kättesaadav:
<http://www.siseministeerium.ee/5368> 30.05.2010
29. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008
30. **Elango, Õ., Ruusmann, A., Siilivask, K.** Eesti maast ja rahvast. Maailmasõjast maailmasõjani. Tallinn. Olion, 1998.
31. Ülevaade ELL tegevusest 1930/1931. - Linnad ja Alevid. 1931, nr 1, lk 1-2.
32. EML seisukoht maaomavalitsuse seaduse kohta (EML nõukogu poolt vastuvõetud põhilauseid tulevaste omavalitsuste seaduste jaoks). - Maaomavalitsus, 1927, nr 13, lk 241 - 242.
33. Esimene Eesti omavalitsustegelaste kongress 24.-26.10.1924. - Eesti Maakondade Liidu ja Eesti Linnade Liidu väljaanne. 1925.
34. Haldusreformi ajaveeb. - Arvutivõrgus. Kättesaadav:
<http://haldusreform2009.wordpress.com/ettepanek-2009/> 30.05.2010
35. Vabariigi Valitsus. Haldusterritoriaalse korralduse seaduse eelnõu ja seletuskiri. Arvutivõrgus. Kättesaadav:

<http://portaal.ell.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=14427/Kiisleri+eeln%F5u.pdf>

30.05.2010

36. **Heidenheimer, A.J., Helco, H., Adams, C.T.** Võrdlev halduspoliitika. Sotsiaalse valiku poliitika Ameerikas, Euroopas ja Jaapanis. - Eesti Haldusjuhtimise Instituut. Külim, 1995.
37. **Hirmo, A.** Eesti kohalike omavalitsuste sotsiaalmajandusliku potentsiaali analüüs. Magistriprojekt. 2003. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://portaal.ell.ee/4280> 30.05.2010
38. **Jaanson, K.** Kohalik omavalitsus ja haldussüsteemi diferentseeritud detsentraliseerimine. Dissertatsioon. Tartu, 1999. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://portaal.ell.ee/2963> 30.05.2010
39. **Jans, J.** Asutava Kogu omavalitsuse komisjoni poolt väljatöötatud Eesti omavalitsuse korralduse kava. – Õigus, 1921, lk 136 – 142.
40. **Jans, J.** Vallaomavalitsuse korraldus. XI Õigusteadlaste Päeva protokollid 1932. – Tartu. Õiguse Kirjastus, 1932, nr 2, lk 21 – 37.
41. **Kiiver, H.** Omavalitsuste kaitseks. – Maaomavalitsus, 1927, nr 3, lk 42 – 44.
42. **Klesment, J.** Ajutised maavalitsused. - Maaomavalitsus 1934, nr 2, lk 20 – 23.
43. **Kliimann, A.-T.** Üleminekuaja konstitutsioonilised aktid. Juriidiline ajakiri Õigus 1933, lk 385 – 416.
44. **Kliimann, A.-T.** Eesti iseseisvuse areng. Õiguse Kirjastus. Tartu, 1935.
45. **Kliimann, A.-T.** Õiguskord. Tartu, 1939.
46. **Kliimann, A.-T.** Administratiivakti teooria. Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus, 1932.
47. Konverents "Regionaalhalduse reform Eestis" 2.-3. september 2003. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.siseministeerium.ee/6226/?highlight=regionaalhalduse,reform> 30.05.2010
48. **Krepp, E.** Valdade majanduslik olukord ja territoriaalne ümberkorraldus Eestis. – Tallinn 1938.
49. **Kukk, K.** Haldusreform. Tagasi 1920ndaisse. 09.10.2000. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://vana.refrom.ee/meiearvame_artikkel.php3?katid=4&id=101 20.06.2004
50. **Kurs, O.** 5.veebruari 1999.a Tartus toimunud regionaalplaneerimise seminari "Eesti haldusjaotus 21.sajandil - ringkondade, maakondade või valdade Eesti?" avasõnad. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.geo.ut.ee/eesti2050/kurs.html> 30.05.2010
51. **Kurs, O.** Eesti mõttelugu 28. Edgar Kant. Linnad ja maastikud. Koost. O.Kurs. Tartu, 1999. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.ilmamaa.ee/files/pdfs/1999/Kant%20luh.pdf> 30.05.2010
52. **Laaman, Ed.** Põhiseaduse kriisi arenemine 1928-1933.- Põhiseadus ja Rahvuskogu. Tallinn, 1937, lk 29 – 35.

53. **Laar, M.** Haldusreformi ideed ja praktika. – Riigikogu Toimetised (Ri/To) 2/2000, lk 40 – 46.
54. **Lauri, H.** Maaomavalitsuste maksude küsimus ja nende rahaline seisukord. - Maaomavalitsus, 1923, nr 1, lk 2 - 4; nr 2, lk 25 – 29.
55. Linnade ja alevite rahvastik. - Maaomavalitsus, 1931, nr 2, lk 89 – 91.
56. Linnaseadus. 11.juunist 1892.a. (1915.a. väljaanne). Hilisemate muudatuste ja täiendustega ning Vene Senati ja Riigikohtu seletustega. Kohtuministeeriumi kodifikatsiooniosakonna väljaanne. **Dolf, E.** (koostaja). Tallinn, 1927.
57. Linnade ja Valdade päevad. Teemabloki „Regionaalne haldus“ kokkuvõte. 18.veebruar 2009. Arvutivõrgus. Kättesaadav:
http://www.ell.ee/failid/LVP2009/07_LVP_2009_Reg_haldus_kokkuvotex.pdf
30.05.2010
58. **Loorits, A.** Uuendatud vallaomavalitsus. – Politseileht. 2.veebruar 1939, nr 2 (529), lk 32 – 34.
59. **Loorits, A.** Vallaomavalitsuse eelarvetest. – Maaomavalitsus, 1939, nr 9, lk 135 – 141.
60. **Loorits, A.** Vallapiiride kujunemine. –Maaomavalitsus, 1938, nr 11, lk 163 – 169.
61. **Loorits, A.** Valdade olukorra kujunemine territoriaalse ümberkorralduse järele. – Maaomavalitsus, 1939, nr 12, lk 184 – 187.
62. **Lääne, S., Merusk, K., Mäeltsemees, S., Olle, V., Põder, S., Pöör, J., Truuväli, E.-J.** Regionaalhalduse reformi kontseptsioon. Ekspertide aramus. 2003. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.siseministeerium.ee/public/regionaalhalduse_reformi_projekt.rtf
30.05.2010
63. **Maddison, E.** Maaomavalitsuste korraldus. – Maaomavalitsus, 1932, nr 6, 96 -98 ;
64. **Maddison, E.** Omavalitsuste õigused määrusandluse alal. – Maaomavalitsus 1926, nr 10, lk 158 – 160.
65. **Maddison, E.** Omavalitsused põhiseaduse järele. – Esimene Eesti omavalitsustegelaste kongress 24.-26.10.1924.a. Eesti Maakondade Liidu ja Eesti Linnade Liidu väljaanne. 1925, lk 13-23.
66. **Maddison, E., Kaiv, J.** Sundnormide kogu maaomavalitsuse kohta. Eesti Maakondade Liidu väljaanne. Rakvere 1926/1932.
67. **Maddisoo, E.** Uuendatud maaomavalitsused. – Maaomavalitsus 1938, nr 8, lk 115 - 119; nr 9, lk 131 – 135.
68. **Medijainen, E.** 1939: võimalused ja valikud. - Ajalooline Ajakiri. Tartu Ülikooli ajaloo osakonna ja Akadeemia Ajalooseltsi ajakiri. Kleio, 2000, nr 1 (108), lk 5 – 48.

69. Meie maaomavalitsuste ümberkorraldamise sihid. Eesti Maaomavalitsuste Liidu väljaanne. 1929.
70. **Melesk, H.** Tsentraliseeritud detsentralisatsioon ähvardab teostuda maavalitsuste kaotamisega. – Maaomavalitsus, 1933, nr 8, lk 116 – 118.
71. **Mäeltsemees, S.** Kohaliku omavalitsuse arengust taasiseseisvunud Eestis. – Teaduskonverents “10 aastat taasiseseisvust Eestis”. Tallinn, 2001.
72. **Männik, P.** Maakonnaomavalitsustest, nende organitest ja ülesannetest administratiiv- ja järelevalve alal. – Maaomavalitsus, 1933, nr 10, lk 163 – 170.
73. **Olle, V.** Kohaliku omavalitsuse tegevuse kontroll. Magistritöö. Tartu Ülikool, 1993. Käsikirja koopia autori valduses.
74. **Olle, V.** Riiklikust järelevalvest kohalike omavalitsuste üle Eestis enne 1940. - Juridica, 1993, nr 3, lk 61 – 62.
75. **Olle, V.** Sissejuhatus munitsipaalõigusesse. Tartu, 2001.
76. **Olle, V.** Kohalikust omavalitsusest Eesti Vabariigis 1918-1940. Tartu, 2001.
77. **Olle, V.** Kohalikust rahvaalgatusest *de lege ferenda*. - Juridica, 2001, nr 8, lk 546 – 561.
78. **Olle, V.** Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. – Juridica, 2002, nr.8, lk 523-531.
79. **Olle, V.** Munitsipaalõigus. Loengukonspekt. Tallinn, Juura, 2004.
80. **Oppi, T.** Sissejuhatus avalikku haldusesse. Õppematerjal Sisekaitseakadeemia kõikide erialade üliõpilastele. Tallinn, 2002.
81. **Palvadre, A.** Autoritaarne rahvariik ja Eesti uus põhiseadus. – Õigus, 1933, lk 451 – 455.
82. **Pogosski, W.** Kohalik omavalitsus demokraatlistel alustel. – „Teaduse“ kirjastus Tallinnas. 1917.
83. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tallinn, 1997.
84. Põhiseadus ja Rahvuskogu. Rahvuskogu üldkoosoleku juhatuse väljaanne. Toim. A. Mägi jt. Tallinn, 1937.
85. Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon. Tegevuse aruanne. Justiitsministeerium. Tallinn, 1998. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/10717> 30.05.2010
86. **Randma, T., Annus, T.** Haldusreformi müüdid. – Riigikogu Toimetised (Ri/To) 2/2000, lk 135 – 144.
87. **Reenumägi, A.** Haldusõigus III osa: halduse kontroll. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnike pädevuskoolituse õppematerjal. Tallinn, 1998. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/atp/Koolitus/oppematerjal/halduskont.htm> 30.05.2010
88. Regionaalhalduse suunad. **Õunapuu, J.** Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.siseministeerium.ee/6226/?highlight=regionaalhalduse,reform>

89. Regionaalhalduse reformi kontseptsiooni projekt. **Õunapuu, J.** Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.siseministeerium.ee/30011> 30.05.2010
90. **Reiljan, J.** Mäng riigi alustaladega. – Luup, 15.12.2000, lk 18.
91. **Reiljan, J., Timpmann, K.** Eesti halduskorralduse arengu sõlmprobleemid. TÜ majandusteaduskond, 2001. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www-1.mtk.ut.ee/varska/2001/Str_ettevotluspol/ReiljanJ_Timpmann.pdf 30.05.2010
92. **Riigikantselei.** Avaliku Halduse büroo. 02.02.2000. Valikud haldusreformi põhiküsimustes. Arvutivõrgus. Kättesaadav:
93. Riigikohtu Administratiivosakonna Lahendite kogu. 1920-1927. – Õigus 1927, nr 3.
94. Riigikohtu Administratiivosakonna Lahendite Kogu. 1928. – Õigus 1928, nr 4.
95. Riigikohtu selgitused. – Õigus, 1926, nr 2.
96. Riigikohtu selgitused. – Õigus, 1928, nr 4.
97. **Rüütel, A.** Vabariigi Presidendi kõne põhiseaduse 10.aastapäevale pühendatud aktusel 28.juunil 2002. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://vp2001-2006.vpk.ee/et/ametitegevus/k6ned.php?gid=19175> 30.05.2010
98. **Schneider, H.** Maaomavalitsus: ajaloolised õppetunnid. Eesti Maaomavalitsuste Liit. Tallinn, 1992.
99. **Schöber, P.** Kohalik omavalitsus. Tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee. Eesti Keele Sihtasutus. Tallinn, 2003.
100. **Siseministeerium.** Seletuskiri 1938.a vallapiiride reformi põhjenduseks. Tallinn, 1938.
101. **Siseministeerium.** Haldusterritoriaalse reformi strateegia. Tallinn, 2001. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.siseministeerium.ee/public/haldusref.rtf> 30.05.2010
102. **Siseministeerium.** Uuring “Omavalitsuste ühinemise mõju valla haldussuutlikkusele” (aastatel 1996-1999 kuue ühinenud omavalitsuse näitel). Teostaja: OÜ Geomedia. Tartu, 2001. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.siseministeerium.ee/haldussuutlikkus> 30.05.2010
103. **Siim, A.** Kogukonna tegevuse kontroll. – Maaomavalitsus, 1940, nr 4, lk 53 -
104. **Suit, F.** Omavalitsuste praegune seisukord, nende tulud ja kohustused. – Linnad ja alevid, 1928, nr 8/9, lk 121.
105. Sundnormide kogu maaomavalitsuse kohta. **Maddison, E., Kaiv, J.** (koost). Eesti Maakondade Liidu väljaanne. Rakvere 1926/1932.
106. **Teder, T.** Vallapiiride reformist. – Maaomavalitsus, 1938, nr 10, lk 148 – 150.

107. **Truuväli, E.** Valimisõigus ja valimised Eestis 1917-1980. I osa. Valimisõigus ja kohalike esindusorganite valimised. Tallinn, 1986.
108. **Truuväli, E.-J., Vihalem, P.** Riigi ja õiguse teooria. III. Tartu Riiklik Ülikool, 1975.
109. Tulumaks kütab kirgi. Paremud Uudised. Reformierakonna ajaleht. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.paremaduudised.ee/arhiiv/112001/index.html> 30.05.2010
110. **Uuet, L.** Eesti haldusjaotus 20.sajandil. Teatmik. – Eesti Omavalitsusliitude Ühendus/Riigiarhiiv: Tallinn, 2002.
111. Valitsusasutuste tegevus. Omavalitsuste talitus. 1938/1939, lk 96 – 99.
112. Valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökogu delegatsiooni läbirääkimised 2010 a. riigieelarve ning “Riigi eelarvestrateegia 2010-2013” osas. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://portaal.ell.ee/14318> 30.05.2010
113. Vabariigi Valitsuse 13.12.1994 protokolliga nr 92 heaks kiidetud Regionaalpoliitika kontseptsioon. – RTL 1995, 44, 1504.
114. Vabariigi Valitsuse haldusreformi programm. Projekt aruteluks Haldusreformi komitees. Riigikantselei avaliku halduse büroo. Tallinn 2000. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riik.ee/riigikantselei/ahb/> 30.05.2010 (arhiivis).
115. Vallaseadus: seletustega. **Känd, R.** (koost). Rakvere, 1939, lk 37.
116. **Velner, V.** Valdade territoriaalne ümberkorraldamine. Tallinn, 1936.
117. **Velner, V.** Kohalikud omavalitsused.- Põhiseadus ja Rahvuskogu (1937), lk 359 – 366.
118. **Vellner, F.** Maakonna-omavalitsuste kaotamise seadus. – Maaomavalitsus, 1933, nr 9, lk 136 – 138.
119. **Vellner, F.** Sihtjooni omavalitsuste töös ja korralduses. - Maaomavalitsus, 1935, nr 2, lk 26 – 29.
120. Õiguskantsler. Õiguskantsleri 2005.aasta tegevuse ülevaade. Tallinn, 2006, lk 15-21.
121. Ühendus Vabariigi Eest – Res Publica, Eesti Reformierakonna ja Eestimaa Rahvaliidu koalitsioonileping aastateks 2003–2007. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.valitsus.ee/?id=7101> 30.05.2010

Kasutatud seadusandlik materjal 1918-1940

122. Administratiivkohtu kord. 12.02.1919. - RT 1919, 10, 23.
123. Ajutised administratiivseadused. 19.11.1918. - RT 1918, 1.

124. Ajutine seadus valla- ja maakonnaomavalitsuste sissetulekute, väljaminekute, eelarvete ja aruannete kohta. - RT 1920, 18/19.
125. Ajutise Valitsuse määrus 24.detsembrist 1918. Ajutise Valitsuse komissaride kohta. - RT 1918, 9.
126. Ajutine määrus Vabariigi Valitsuse volituste kohta. 2.03.1920. - RT 1920, 35/36, 112.
127. Aleviseadus. - VSKK 1917, 187, 1082; RT nr 110/111- 1919, 206; RT 1921, 3, 1921; RT 1924, 83/84, 58; RT 1926, 99, 110.
128. Aleviseaduse muutmise ja täiendamise dekreet. 25.04.1934. - RT 1934, 36,319.
129. Alevivolikogude valimise seadus. – RT 1926, 92, 100.
130. Eesti Kommunistliku Partei tegevuse lõpetamisest linnavolikogudes ja maakonnanõukogudes. Sm määrus nr 389 28.veebbruarist 1925.a. - RT 1925, 37/38.
131. Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord. 4.06.1919. - RT 1919, 109, 199.
132. Eesti Vabariigi Põhiseadus. 15.06.1920. - RT 1920, 113/114, 243.
133. Eesti Vabariigi Põhiseadus. 03.09.1937. - RT 1937, 71, 590.
134. Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seadus.10.1933. - RT 1933, 86, 628.
135. Jõhvi alevi administratiivpiirkonna laiendamine. Kohtu – ja siseministri otsus 10.juulist 1929.- RT 1929, 66, 458.
136. Kaitseseisukorra seadus. - RT 1930, 61, 423.
137. Kaitseseisukorra seaduse muutmise seadus. - RT 1935, 81, 691.
138. Linnade nimede määramine. Vabariigi Valitsuse otsus 19.juulist 1933. - RT 1933, 63, 492.
139. Linnaseadus. - VSKK 1917, 157, 896.
140. Linnaseadus. 19.04.1938. - RT 1938, 43, 404.
141. Linnaseaduse muutmise dekreet. 19.03.1934. - RT 1934, 25, 186.
142. Linnavolikogude valimise seadus. - RT 1926, 84, 89.
143. Linnavolikogude seaduse muutmise seadus. – RT 1932, 86, 657.
144. Linnaomavalitsuste valimise seaduse ja vallavolikogude valimise ja vallavolikogude ja vallavalitsuste korraldamise seaduse muutmise dekreet. - RT 1934, 25, 188.
145. Maakondade ajutise korraldamise seadus. 19.01.1934. - RT 1934, 5, 40.
146. Maakonnaseadus. 19.04.1938. - RT 1938, 43, 403.
147. Maanõukogu otsus kõrgeimast võimust. 15/28.11.1918. - RT 1918, 1.
148. Maavolikogude valimise seadus. - RT 1926, 100.
149. Määrus Ajutise Valitsuse komissaride kohta. - RT 1918, 9.

150. Määrus alevite valitsemise kohta. - VSKK 1917, 187, 1082; RT 1919, 110/111; 1921, 3; 1924, 83/84; 1926, 99; 1934, 36, 319.
151. Määrus Vabariigi Valitsuse volituste kohta. 02.03.1920. - RT 1920, 35/36, 112.
152. Narva-Jõesuu alevi Narva linnaga ühendamise seadus. - RT 1934, 27, 226.
153. Nõmme alevi samanimeliseks linnaks muutmise kohta. VV otsus 12.novembrist 1926. - RT 1926, 82.
154. Omavalitsuse ajutise järelevalve seadus.11.10.1919. - RT 1919, 78, 149.
155. Omavalitsustesse puutuvate seaduste muutmise ja täiendamise seadus.19.12.1934.- RT 1934, 109, 854.
156. Omavalitsuste ajutise järelevalve seaduse täiendamise dekreet. 09 mai 1934. - RT 1934, 41, 361.
157. Omavalitsuse volikogude volituste kestvuse seadus. - RT 1932, 86, 657.
158. Otsus vallaomavalitsuste varaliste vahetuste lahendamise asjus. 16.03.1939.- RT 1939, 28, 206.
159. Otsus valdade piiride muutmise asjus. – RT 1938, 87, 776.
160. Otsus linnade nimede kindlaks määramisest ühtlaseks tarvitamiseks. - RT 1933, 63, 492.
161. Rakvere linna administratiivpiirkonna laiendamise seadus. 4.august.1923.- RT 1923, 108, 96.
162. Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise õiguse seadus. - RT 1920, 105/106, 242.
163. Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seadus. - RT 1926, 16, 17.
164. Riigikorra kaitse seadus. - RT 1925, 29/30, 7.
165. Riigivanema otsus 27.novembrist 1936 nr 751. - RT 1936, 98, 777.
166. Riigiteenistujate ametisõitudeks ametisõitude tasu seaduse määramise seadus. - RT 1936, 78, 628.
167. Siseministri otsus maakondades maavolinike arvu määramise kohta. - RT 1938, 48, 446.
168. Siseministri otsus maavolikogude valimise aja kohta. - RT 1938, 48, 447.
169. Seadus Ajutise Valitsuse komissaride kohta. 06.02.1919. - RT 1919, 10, 26.
170. Seadus alevivolikogude valimiste kohta. 06.09.1920. - RT 1920, 147/148, 312.
171. Seadus linnavolikogude valimiste kohta. 06.09.1920. - RT 1920, 147/148.
172. Seadus maakonnanõukogude valimise kohta. 06.09.1920. – RT 1920, 147/148, 313.
173. Seadus vallanõukogude valimise kohta. 4.04.1921. -RT 1921, 26, 18.
174. Semstvoseadus. - VSKK 1917, 157, 870.

175. Siseministri määrus 26.aprillist 1923.a Nõmme alevi piiride kindlaksmääramise kohta.
- RT 1923, 62.
176. Tartu linna administratiiv-piirkonna laiendamise seadus. RT 1923, 35, 34.
177. Tapa ja Põltsamaa alevite samanimelisteks linnadeks muutmise kohta nende elanike soovil. VV otsus 30.juunist 1926. - RT 1926, nr 68.
178. Tõrva alevi muutmise elanike soovil samanimeliseks linnaks. Vabariigi Valitsuse otsus 2.juulist 1926. - RT 1926, nr 68.
179. Türi alevi samanimeliseks linnaks muutmise kohta. Vabariigi Valitsuse otsus 2.juulist 1926. - RT 1926, nr 68.
180. Vabariigi Valitsemise korraldamise seadus. – RT 1934, 513.
181. Valdade piiride ühekordse korraldamise seadus. 8.04.1938. - RT 1938, 37, 337.
182. Vana-Pärnu alevi ja Rääma valla ühendamise Pärnu linnaga. 6.09.1920. - RT 1920, 145/146.
183. Vallasvara aresti alla panemise ja müügi asjus tsiviilkohtupidamise muutmise ja täiendamise seadus. - RT 1932, 12.
184. Vallavolinike arvu määramise alused. Siseministri määrus 30.06.1939.- RT 1939, 59, 491.
185. Vallavolikogude valimise seadus. – RT 1939, 41, 330.
186. Vallavanema abide arvu määramise alused. Siseministri määrus 30.06.1939. - RT 1939, 59, 492.
187. Vallasvara aresti alla panemise ja müügi asjus tsiviilkohtupidamise muutmise ja täiendamise seadus. - RT 1932, 12.
188. Vallaametnike palga ja tööolude korraldamise ajutise seaduse muutmise seadus. - RT 1932, 92.
189. Vallakogukonna seadus. VSK II k. – Üldise kubermangu seaduse § 18 lisa.
190. Vallaomavalitsuste seadus. - VSKK 1917, 122, 655.
191. Vallaseadus. 07.04.1937. - RT 1937, 32, 310.
192. Vallavolikogude valimise ja vallavolikogude ja vallavalitsuste korraldamise seadus. - RT 1926, 97, 104.
193. Vallavolikogude valimise seadus. – RT 1939, 41, 330.
194. Vallavolinike arvu määramise alused. Siseministri määrus 30.juunist 1939.- RT 1939, 59, 491.
195. Vallavanema abide arvu määramise alused. Siseministri määrus 30.juunist 1939. - RT 1939, 59, 492.

196. Vallasvara aresti alla panemise ja müügi asjus tsiviilkohtupidamise muutmise ja täiendamise seadus. - RT 1932, 12.

1992-2003

197. Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Harta. 28.09.1994. - RT II 1994, 26, 95.
198. Eesti Vabariigi Põhiseadus. 28.06.1992. - RT 1992, 26, 349; 2007, 33, 210.
199. Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus. 22.02.1995. - RT I 1995, 29, 356; 2006, 14, 111.
200. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. 02.06.1993. - RT I 1993, 37, 558; 2010, 19,101.
201. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. 27.03.2002. – RT I 2002, 36, 220; 2009, 27,165.
202. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus. 28.06.2004. – RT I, 2004, 56, 399; 2008, 51, 285.
203. Püsisustusega väikesaarte seadus.11.02.2003. - RT I 2003, 23, 141; 2005, 25, 133.
204. Rahvastikuregistri seadus. 31.05.2000.- RT I 2000, 50, 317; 2009, 29, 175.
205. Vabariigi Valitsuse seadus. 13.12.1995. – RT I 1995, 94, 1628; 2010, 20,102.
206. Kohaliku omavalitsuse üksuste loetelu ühinemiskiirkondade kaupa. VV määrus nr 313 27.oktoobrist 2004.- RT I 2004, 73, 513.
207. Vabariigi Valitsuse poolt 13.detsembril 1994.a protokolliga nr 92 heaks kiidetud „Regionaalpoliitika kontseptsioon“. – RTL 1995, 44, 1504.

Kasutatud arhiivimaterjalid

208. Parlamendiraamatukogu arhiivkogu (PRA)
F.80, nim 1: Riigikogu I koosseis. 1921-1923.
209. Eesti Rahvusarhiiv. Riigiarhiiviosakond (ERA)
F 31, nim 3: Riigikantselei. 1920-1940. I köide.
F 31 (s), nim 3: Riigikantselei .1918-1940. F 31(s).II köide.
F 31, nim 4: Riigikantselei. 1920 (1921)-1940.
F 31, nim.5: Riigikantselei. 1918-1940.
F 31, nim.6: Riigikantselei. 1918-1940.
F.40, nim 1: Siseministeeriumi Omavalitsuste Talitus. I köide.1918-1940.
F.40, nim 1: Siseministeeriumi Omavalitsuste Talitus. II köide.1918-1940.

F.76, nim 1-s: Kohtuministeerium. 1918-1940.a. (kantselei 1918-1938; üldosakond 1938-1940).

F.76, nim 2: Kohtuministeerium. 1918-1939. Kodifikatsiooniosakond.

F 1121, nim 1: inventari nimistu 1917.

Kasutatud kohtupraktika

210. Riigikohtu otsus nr 3-4-1-7-02. 15.juuli 2002.a. – Õiguskantsleri taotlus tunnistada osaliselt kehtetuks Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 31 lg 1, § 32 lg 1 ja § 33 lg 2 p 1. - RT III, 23.09.2002, 22, 251.
211. Riigikohtu otsus nr 3-4-1-1-05. 19.aprilli 2005.a. Õiguskantsleri taotlus kontrollida Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse §70-1 ja Erakonnaseaduse §1 lg1, §5 lg1 lause 1 ja §6 lg2 põhiseaduslikkust. - RT III, 05.05.2005, 13, 128
212. Riigikohtu üldkogu otsus nr 3-3-1-46-03. 19.04.2004. Avanduse Vallavalitsuse kaebus Vabariigi Valitsuse 5. veebruari 2002. a määruse nr 66 õigusvastaseks ja seaduse "2002. aasta riigieelarve" § 2 põhiseadusevastaseks tunnistamiseks. – 05.05.2004. RT III, 11, 128.
213. Riigikohtu Üldkogu otsus nr 3-4-1-8-09. 16.03.2010. Tallinna Linnavolikogu taotlus tunnistada kehtetuks riigi 2009. aasta lisaeelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse (edaspidi lisaeelarve) § 16 ja sellega muudetud teeseaduse § 16 lõige 3, tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks lisaeelarve § 17 punkt 1 ja sellega muudetud tulumaksuseaduse § 5 lõike 1 punkt 1, tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks lisaeelarve § 19 punktid 2 ja 3 ja nendega kehtestatud töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § 122 ja 313 ning tunnistada kehtetuks lisaeelarve § 20 punktid 3 ja 4 ning nendega kehtestatud valla- ja linnaeelarve seaduse § 81 ja 281, Vabariigi Valitsuse 5. märtsi 2009 määruse nr 49 ""2009. aasta riigieelarve seaduses"; kohaliku omavalitsuse üksustele tasandusfondi määratud eraldiste jaotus ning jaotamise ulatus, tingimused ja kord"; § 16 lõige 4 ja Vabariigi Valitsuse 5. märtsi 2009 määrus nr 50 "Kohaliku omavalitsuse üksuse ja temast sõltuva üksuse poolt võetavate kohustuste täpsem loetelu, kohustuste võtmise kooskõlastamise taotluse esitamise ning taotluse hindamise tingimused ja kord ning peatatud vahendite tagastamise kord". Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222523482>

Kasutatud avaldamata käsikirjad

214. **Aaviksoo, J.** Avaliku halduse kvaliteet. Ettekande teesid 20.05.1998 seminaril Eesti haldusreformi sõlmprobleemid. Tartus, 1998. Käsikirja koopia käesoleva töö autori valduses.
215. **Almann, A.** Halduskorralduse õiguslikke probleeme. - XXVII Õigusteadlaste Päeva materjalid. XXVII Õigusteadlaste Päeva ettekande teesid. 2003.
216. **Drechsler, W.** Kohalike omavalitsuste haldusterritoriaalne reform Eestis. - Ettekande teesid 20.05.1998 seminaril Eesti haldusreformi sõlmprobleemid. Tartus, 1998. Käsikirja koopia käesoleva töö autori valduses.
217. EKOH selgitav aruanne. Mitteametlik tõlge. – **S.Mäeltsemees** (koost). Kohalik omavalitsus ning Euroopa Liit ja Euroopa Nõukogu. Jaotusmaterjal EJL koolitusseminaril. Tallinn, 2000.
218. **Mäeltsemees, S., Lääne, S.** Ekspertarvamus haldusreformi, sealhulgas Siseministeeriumi kontseptsiooni „Haldusreform kohaliku omavalitsuse valdkonnas“ kohta. Käsikiri. *Sine anno*. Käsikirja koopia käesoleva töö autori valduses.
219. Kohalik omavalitsus ning Euroopa Liit ja Euroopa Nõukogu. Jaotusmaterjal EJL koolitusseminaril. **Mäeltsemees, S.** (koost). Käsikiri. Tallinn, 2000. Käsikirja koopia käesoleva töö autori valduses.
220. **Mäeltsemees, S.** Regionaalne haldus. Mõned arvamused minister Jaan Õunapuu pakutud nelja regionaalhalduse mudeli kohta ning lisaks veel üks mudel. *Sine anno*. Käsikiri. – Käsikirja koopia autori valduses.
221. Seminar “Valla ja linnasekretäride kohast omavalitsuses”. Tallinn 25.8.1993. Käsikiri. Seminari materjalide koopiad käesoleva töö autori valduses.
222. **Truuväli, E.-J.** Kohalik omavalitsus Eestis 1918 - juuni 1940. Õppematerjal Eesti õiguse ajaloo ja riigiõiguse kursuse juurde. Käsikiri. Tallinn, 1999.

KASUTATUD LÜHENDID

1920.a PS	Eesti Vabariigi Põhiseadus
1933.a PSMS	Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus
1937.a PS	Eesti Vabariigi 1937.a põhiseaduse
30.märtsi 1917.a määrus	Vene Ajutise Valitsuse dekreet Eesti kubermangu administratiivse valitsemise ja omavalitsuse ajutise korraldamise kohta
28.09.1922 VS eelnõu	Vallaseaduse eelnõu
1.11.1922.a LS eelnõu	Linnaseaduse eelnõu
1.11.1922 MS eelnõu	Maakonnaseaduse eelnõu
AMTD	Aleviseaduse muutmise ja täiendamise dekreet
AK	Eesti Asutav Kogu
EKOH	Euroopa kohaliku omavalitsuse harta
EL	Euroopa Liit
ELL	Eesti Linnade Liit
EML	Eesti Maakondade Liit, hiljem Eesti Maaomavalitsuste Liit
EOK	eelnõu Eesti omavalitsuse korraldus
EOS	eelnõu Eesti omavalitsuse seadus
ERA	Eesti Riigiarhiiv
ETHS	Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus
EVS	Eesti Vallasekretäride Selts
KOKS	Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KOLS	Kohaliku omavalitsuse üksuste liidu seadus
KOVVS	Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus
KoüüsS	Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seadus
LS	Linnaseadus
LS eelnõu	Linnaseaduse eelnõu
Maanõukogu	Eestimaa Kubermangu Ajutise Maanõukogu ehk hilisem Maapäev
MAKS	Maakondade ajutise korraldamise seadus
MMAKS	Maavolikogude ja maavalitsuste ajutise korraldamise seaduse eelnõu
MS	Maakonnaseadus
MSE	Maakonnaseaduse eelnõu

MOVKS eelnõu	Maakonnaomavalitsuse kaotamise seaduse eelnõu
OAJŠ	Omavalitsuse ajutine järelevalve seadus
OAJŠ muutmise eelnõu	Omavalitsuste ajutise järelevalve seaduse § 4 ja § 5 muutmise
seadus	
OAN	Omavalitsuse Asjade Nõukogu
OPSMTS	omavalitsustesse puutuvate seaduste muutmise ja
	täiendamise seadus
PRA	Parlamendiraamatukogu arhiivkogu
PS	Eesti Vabariigi põhiseadus
PvS	Püüasustusega väikesaarte seadus
Rakendusmäärus	Vene Ajutise Valitsuse määrus 22.juunist 1917.a Eestimaa
	kubermangu administratiivse valitsemise ja kohaliku
	omavalitsuse ajutise korralduse määruse 30.märtsist 1917.a.
	elluviimise kohta
Rakendusmääruse lisa	Eestimaa kubermangu administratiivse valitsemise ja kohaliku
	omavalitsuse korralduse kohta käiva Vene Ajutise Valitsuse
	määruse 30.märtsist 1917.a elluviimise reeglid
RKAO	Riigikohtu Administratiivosakond
RKÜK	Riigikohtu Üldkogu
SmOP	Siseministeeriumi Omavalitsusasjade Peavalitsus
VAV	Vene Ajutise Valitsuse
VSE	Vallaomavalitsuse seaduse eelnõu

LISAD

1. Ülevaade valitsusjuhtide, sise- (ja kohtu)ministrite ning nende parteilise kuuluvuse kohta.
2. Andmed maakondade pindala, elanike arvu ja tiheduse kohta 1928.a. seisuga.
3. Maakondade piiride muudatused 1919-1934.
4. Maakonnavolikogude ülesanded.
5. Maakonnavalitsuste tulude ja kulude jaotumine eelarves 1923.a.
6. Linnarahvastiku juurdekasv ja vähenemine aastatel 1923-1930.aa (protsentides).
7. Linnade rahvastik aastatel 1930 ja 1931.
8. Alevite tulude ja kulude jaotumine eelarves 1923.a.
9. Eesti haldusjaotus 1905.
10. Eesti valdade skeemiline kaart 1926.
11. Valdade territooriumid ja piirid Eestis enne 1938.a reformi.
12. Valdade territooriumid ja piirid Eestis peale 1938.a reformi.
13. Eesti haldusjaotus 1939.
14. Ülevaade vallapiiride muutmiste kohta aastatel 1919-1940.
15. Vallaomavalitsuste tulude ja kulude jagunemine eelarves 1922.a.
16. Ülevaade Riigikogu valimistulemustest.
17. Valdade jaotus elanike arvu järgi 1922.a.
18. Alla 2000 elanikuga valdade arv protsentuaalselt vastava maakonna valdade üldarvust 1935.a seisuga.
19. Üksikute tulu- ja kululiikide summa 1 elaniku kohta (sentides) valdades rahvastiku arvu järgi 1932/33.
20. Üle- ja puudujäägiga tegutsenud valdade arv 1929-1932.
21. Vallakaartide olemasolu kohta nende liikide kaupa.
22. Vallaomavalitsuste aastaeelarvete kujunemine eelarvete üleriigiliste tulude-kulude tasakaalu kokkuvõttesummade alusel.

Valitsusjuhid , sise- (ja kohtu-)ministrid ning nende parteiline kuuluvus

Valitsuse nimi ja piirdaatumid	Ametikoht	Nimi	Partei
<u>Ajutine Valitsus</u>			
24.02.1918 - 12.11.1918	ministrite nõukogu esimees ja siseminister	Konstantin Päts	EMRL
<u>Ajutine Valitsus</u>			
12.11.1918– 27.11.1918	peaminister ja siseminister	Konstantin Päts	EMRL
<u>Ajutine Valitsus</u>			
27.1.1918 – 09.5.1919	pea- ja sõjaminister siseminister	Konstantin Päts August Peet	EMRL
<u>Valitsus</u>			
09.05.1919 – 18.11.1919	pea- ja sõjaminister siseminister kuni 18.07.1919 alates 25.07.1919	Otto Strandman Aleksander Oinas Aleksander Hellat	ETE ESDTP ESDTP
<u>Valitsus</u>			
18.11.1919-[28.]30.07.1920	peaminister siseminister	Jaan Tõnisson Aleksander Hellat	ER ESDTP
<u>Valitsus</u>			
28.07.1920 – 30.07.1920	peaminister siseminister	Ado Birk Karl (Kaarel) Einbund (Eenpalu)	ER ER
<u>Valitsus</u>			
30.07.1920 – 26.10.1920	peaminister siseminister	Jaan Tõnisson Karl (Kaarel) Einbund (Eenpalu)	ER ER
<u>Valitsus</u>			
26.10.1920 – 25.01.1921	riigivanem töö-, hoolekande- ja siseminister	Anton Piip (Hans Ants) Lui Olesk	ETE ETE
<u>Valitsus</u>			
25.01.1921 – 21.11.1922	riigivanem siseminister	Konstantin Päts Karl (Kaarel) Einbund (Eenpalu)	PK ER
<u>Valitsus</u>			
21.11.1922 – 02.08.1923	riigivanem siseminister	Juhan (Johann, Johhannes) Kukk Karl (Kaarel) Einbund (Eenpalu)	ETE ER

		alates 07.04.1923	PK
<u>Valitsus</u>			
02.08.1923 – 26.03.1924	riigivanem siseminister	Konstantin Päts Karl (Kaarel) Einbund (Eenpalu)	PK PK
<u>Valitsus</u>			
26.03.1924 – 16.12.1924	riigivanem siseminister	Friedrich Karl Akel Theodor Rõuk	RKE
<u>Valitsus</u>			
16.12.1924 – 15.12.1925	riigivanem siseminister	Jüri Jaakson Karl (Kaarel) Einbund (Eenpalu)	ER PK
<u>Valitsus</u>			
15.12.1925 – 23.07.1926	riigivanem siseminister	Jaan Teemant Karl (Kaarel) Einbund (Eenpalu)	PK PK
<u>Valitsus</u>			
23.07.1926 – 04.03.1927	riigivanem siseminister kuni 12.11.1926 siseministri kt alates 12.11.1926	Jaan Teemant Heinrich Laretei Jaan Soots	PK ARV PK
<u>Valitsus</u>			
04.03.1927 – 09.12.1927	riigivanem siseminister	Jaan Teemant Jaan Hünerson	PK PK
<u>Valitsus</u>			
09.12.1927 – 04.12.1928	riigivanem siseminister	Jaan Tõnisson Jaan Hünerson	ER PK
<u>Valitsus</u>			
04.12.1928 – 09.07.1929	riigivanem sise- ja kohtuminister	August Rei Tõnis Kalbus	ESTP ETE
<u>Valitsus</u>			
09.07.1929 – 12.02.1931	riigivanem kohtu- ja siseminister kuni 12.04.1930 alates 12.04.1930	Otto Strandman Tõnis Kalbus Ado Anderkopp	ETE ETE ETE
<u>Valitsus</u>			
12.02.1931 – 19.02.1932	riigivanem kohtu- ja siseminister kuni 20.11.1931 alates 20.11.1931	Konstantin Päts Jaan Hünerson Johan Reinhold	PK PK

(Raid)

Valitsus

19.02.1932 – 19.07.1932	riigivanem kohtu- ja siseminister	Jaan Teemant Ado Anderkopp	PK jt RKE
--------------------------------	--------------------------------------	-------------------------------	--------------

Valitsus

19.07.1932 – 01.11.1932	riigivanem kohtu- ja siseminister	Karl (Kaarel) Einbund (Eenpalu) Ado Anderkopp	PK jt RKE
--------------------------------	--------------------------------------	---	--------------

Valitsus

01.11.1932 – 18.05.1933	riigivanem kohtu- ja siseminister	Konstantin Päts Ado Anderkopp	PK jt RKE
--------------------------------	--------------------------------------	----------------------------------	--------------

Valitsus

18.05.1933 – 21.10.1933	riigivanem kohtu- ja siseminister kuni 03.10.1933 alates 04.10.1933	Jaan Tõnisson Vladimir Rooberg (Roopere) Ernst Heinrich Ein	RKE ARV
--------------------------------	--	--	------------

Valitsus

21.0.1933 – 09.05.1938	riigivanem kuni 24.01.1934 peaminister riigivanema ülesannetes 24.01.1934 – 03.09.1937 riigihoidja 03.09.1937 – 24.04.1938 kohtu- ja siseminister kuni 25.08.1934 kohtuminister alates 25.08.1934 siseminister alates 25.08.1934 ja peaministri asetäitja alates 27.08.1934	Konstantin Päts Johan Müller Karl (Kaarel) Einbund (Eenpalu)	
-------------------------------	---	---	--

Valitsus

09.05.1938 – 12.10.1939	peaminister siseminister	Karl (Kaarel) Einbund (Eenpalu) Richard Veerma (Vreeman)	
--------------------------------	-----------------------------	--	--

Valitsus

12.10.1939 – 21.06.1940	peaminister siseminister	Jüri Uluots August Jürima (Jürman(n))	
--------------------------------	-----------------------------	--	--

Allikas: Toomla, J. (koost). Valitud ja valitsenud. Eesti Parlamentaarse ja muude esinduskogude ning valitsuste isikkoosseis aastail 1917-1999. Tallinn, 1999, lk 149 – 159.

Andmed maakondade pindala, elanike arvu ja tiheduse kohta 1928.a seisuga

Maakond	Valdade arv	Pindala km ²	Valla keskmine suurus km ²	Rahvaarv (vallad ja alevikud)	Elanike arv km ² peale	Elanikke keskmiselt ühes vallas
Tartu	64	5633,12	88,01	122529	21,7	1914
Võru	45	3925,00	87,2	79292	20,2	1806
Harju	44	5648,90	128,38	91144	16,1	2071
Viru	40	7074,50	175,86	114543	16,1	2863
Pärnu	41	5206,89	126,99	72979	14,0	1780
Viljandi	38	3886,37	102,27	63868	16,4	1680
Lääne	35	4764,62	136,13	73043	15,3	2087
Järva	20	2982,37	149,12	52564	17,6	2628
Valga	19	1502,44	79,07	28868	19,2	1519
Saare	18	2925	162,53	54997	18,7	3055
Petseri	11	1670,58	151,87	62333	37,3	5666
	375	45220,36	120,58	816160	18,0	2176

Allikas: Andmed maakondade pinnasuurusest, elanike arvust ja tihedusest. - Toimik vallaomavalitsuste seaduse väljatöötamise küsimuses. 1928 - 9.august 1938. ERA, f 40, n 1, s 94, lehed on nummerdamata.

Maakondade piirimuudatused 1919-1934

Aasta	Maakonna piiride muutused
1919	1
1920	2
1921	2
1922	2
1923	1
1924	1
1925	-
1926/27	2
1927/28	1
1928/29	1
1929/30	-
1930/31	-
1931/32	-
1932/33	-
1933/34	-
Kokku	13

Allikas: V.Velner. Valdade territoriaalne ümberkorraldamine. Tallinn, 1936, lk 29

Maakonnavolikogude ülesanded

Ülesanne	Alus
Valdade territooriumide piiride kindlaksmääramine	VSKK 1917, 173, 953. V osa § 1
Alevite eraldamine valdadest iseseisvateks omavalitsuse üksusteks	Aleviseadus. - VSKK 1917, 187, 1082, § 8
Maavalitsuse tulude ja kulude eelarve, samuti eelarveliste tulude ja kulude aruande kinnitamine	RT 1920, 18/19, s 83. III ja IV osa
Oma võimkonnas olevate maa-alade kohta sundmääruste kehtestamine 52 erijuhul	VSKK 1917, 173, 953, I osa lisa § 7 Rahva tervishoiu korraldamise seadus § 15 Semstvo seadus § 108 Suvitus- ja ravitsuskohtade seadus § 13 Tööstusseadus § 171 alusel Kaubandusasutuste, ladude ja kontorite teenijate normaalpuhkeaja kindlustamise seadus § 9 Ehitusseadus § 213 Piirituse ja alkohoolsete jookide müügi seadus § 38 Avalike algkoolide seaduse § 12 alusel Jõuvankrite seadus § 12
Suvitus- ja ravitsuspaikade tervishoidliku kaitse alla võtmiseks ettepaneku tegemine	RT 1925, 109/110, s.64 § 4
Avalike matmispaikade asutamise otsustamine, samuti valdade matmisepaikade asutamise ja laiendamise otsustamine	RT 1925, 171/172, s.86 § 4
Avalike matmispaikade maksunormide kindlaksmääramine	Sm.31.VIII 1926 määrus. - RT 1926, 67. § 35
Maakonna hoolekande kava, eelarvete ja aruannete kinnitamine	Hoolekande seadus § 197 p.1
Maakonna hoolekandetasutuste kutsumise, laiendamise, ümberehitamise ja kinnisvara omandamise küsimuste otsustamine	Hoolekande seadus § 197 p.2
Hariduse- ja sotsiaalministeeriumile hoolekande otstarbeks riikliku toetuse saamiseks esinemise küsimuste otsustamine	Hoolekande seadus § 197 p.3
Hoolekandetasutuste ja ametkonna koosseisude kinnitamine	Hoolekande seadus § 197 p.4

Hoolekande alal tegutsevatele organisatsioonidele toetuse määramine	Hoolekande seadus § 197 p.5
Maavalitsuse hoolekande tegevuse järelvalve ja juhiste andmine	Hoolekande seadus
Nende küsimuste otsustamine hoolekande alal, mis seaduse järgi maavalitsuse võimkonda antud ja mida maavolikogu võtab oma otsustamisele	Hoolekande seadus § 197 p.7
Keskkoolide avamise ning ülalpidamise otsustamine	Avalike keskkoolide seadus. - RT 1922, 155/156, § 6
Keskkooli õppemaksu suuruse ja õppemaksust vabastavate kehvemate õpilaste protsendi alammäära otsustamine	Avalike keskkoolide seadus § 119
Maavolikogu liikmete arvu kindlaksmääramine	Maavolikogude valimise seadus. - RT 1926, 100, § 71
I ja II klassi teede määramises arvamuste avaldamine ja ettepanekute tegemine VV-le ja Teedeministrile	Maanteede seadus § 5. - RT 1928, 48
Erakulul ehitatavate ja korraspeetavate avalike teede ja ka talve- ja jalgteede alla perioodiliselt vajaminevate maade eraldamine ja nende maade eest tasumise otsustamine	Maanteede seadus § 12
Uute I ja II klassi teede avamise ja ehitamise, samuti vanade kaotamise suhtes ettepanekute ja arvamuste avaldamine VV-le ja Teedeministrile	Maanteede seadus § 15
Alevi piirkondadest läbistavate maavalitsuse korraldusel maavalitsuse teedekapitalide arvel ehitatavate ja korrastatavate teede määramises arvamuste avaldamine Teedeministrile	Maanteede seadus § 18
III klassi teedele kilomeetripostide ülesseadmise valdadele sunduslikuks tegemise otsustamine	Maanteede seadus § 23
Naturaalkohustiste alusel korraspeetavate teede üksuste hindamise aluste ja selle põhjal teeüksuste arvu määramine ja valdade vahel jaotamine	Maanteede seadus §§ 24 ja 25
Maavalitsuse teedekapitali heaks võetavate maksude normide määramine esitamiseks Majandusministrile kinnitamiseks	Maanteede seadus §§ 30 ja 58
Maavalitsuse teedekapitali ja tulude ja kulude eelarve, arvuande ja tegevuskava koostamiseks vajalike juhiste andmine	Maanteede seadus § 38
Piirituse- ja viinamüügi eesõiguse maavalitsuse kätte võtmise küsimuse otsustamine	Piirituse ja alkohoolsete jookide müügi seadus. - RT 1927, 50, § 3.
Restoranide avamiseks nõusoleku andmine	Piirituse ja alkohoolsete jookide müügi seaduse § 6

Kogu maakonna piires alkoholsete jookide müügi keelamise otsustamine	Piirituse ja alkoholsete jookide müügi seadus § 12
Riigikassast tulu- või ärimaksu kindlustusel maavalitsuse jooksvate kulude katmiseks avansi võtmise otsustamine	Juhtnõõride avansi andmise kohta riigisummadest. - RT 1929, 19. § 1.
Vallaametnike töö ja palgaolude kindlaksmääramine	Aj. Sead. vallaametnike töö ja palgaolude korraldamise kohta. RT 1920, 69/70
Alevi plaani kinnitamine	Aleviseadus. - VSKK 1917, 187, 1082, § 8
Seadusega ettenähtud ametisse ametnike valimine ja nende palga kindlaksmääramine	Semstvo seadus. - VSKK 1917, 157, 870, § 62 p.1.
Maaomavalitsuse täidesaatvate organite tegevuskorra kindlaksmääramine ja nende varustamine vastavate juhistega	Semstvo seadus § 62 p.2
Kehtivates seadustes ette nähtud maaomavalitsuse maksude määrade kindlaksmääramine	Semstvo seadus § 62 p.4
Lootuseta või valesti arvestatud maaomavalitsuse maksude, maksuvõlgade ja -trahvide kustutamine	Semstvo seadus § 62 p.6
Maaomavalitsustele kuuluvate või tema valdusel ja korraldusel olevate klapitalide ja teiste varade valitsemiseks juhiste andmine, samuti ka maaomavalitsuse asutuste võimkonda kuuluvate ravi-, heategevus- ja teiste üldkasulike asutuste valitsemiseks juhiste andmine	Semstvo seadus § 62. p.7
Kinnisvarade omandamise ning võõrandamise otsustamine	Semstvo seadus § 62 p.8
Erikapitalide moodustamine rahva toitlustamise, hoolekande ja teiste tarvete alal	Semstvo seadus § 62 p.9
Maaomavalitsuse tarbeks laenu võtmine, s.h pantlaen ning lühiajaline laen maaomavalitsuse erikapitalidest	Semstvo seadus § 62 p.10
Näituste korraldamine	Semstvo seadus § 62 p.13
Maavalitsuse tegevuse ja aruannete kontrollimine ja maavalitsuse peale esitatud kaebuste läbivaatamine	Semstvo seadus § 62 p.14
Maavolikogu poolt valitud ja ka teisi maaomavalitsuse ametnike vastutusele võtmine ja maavolikogu poolt valitud isikute ajutine tagandamine kohustuste täitmiselt juhtudel, kus nende vastu on algatatud kriminaalsüüdistus	Semstvo seadus § 62 p.15
Keskvalitsuse poolt ette pandud küsimustes	Semstvo seadus § 62 p.16

arvamuste avaldamine	
Uute laatade ja turgude lubamine, nende ärajätmine ja ühes kohast teise üleviimine, samuti ka olemasolevate laatade ja turgude tähtpäevade muutmine või nende sisemine mahutamine nendele määratud asukoha piires	Semstvo seadus § 64 p.4
Avalike sõiduriistade takside määramine	Semstvo seadus § 64 p.6
Vallavolikogude otsuste kinnitamine: a) vallaomavalitsustele kuuluvate kinnisvarade võõrandamise ja pantimise kohta; b) lepingute sõlmimise kohta, mille tähtaeg enam kui kümme aastat; c) laenutegemise kohta	Semstvo seadus § 64 p.7
Maa-arstide tegutsemiseks juhiste andmine	Rahva tervishoiu korraldamise seadus. - RT 1928, 2, 8, § 17 p.10 ja § 21
Maakonna tervishoiunõukogu kodukorra kehtestamine	Rahva tervishoiu korraldamise seadus § 25
Tervishoiualasse puutuvate majanduslike ja administratiivsete küsimuste lahendamiseks täidesaatvate komisjonide moodustamine ja nendele tegutsemiseks juhiste andmine	Rahva tervishoiu korraldamise seadus § 26
Maakonna tervishoiu-jaoskondade piiride määramine	Rahva tervishoiu korraldamise seadus § 28
Jaoskonnaarstidele arstlikeks ja tervishoiualasteks ülesanneteks juhiste andmine	Rahva tervishoiu korraldamise seadus § 29 p.13
Maaomavalitsuse poolt ülalpeetavate õppeasutuste õppejõudude valimine või selleks õiguse andmine maakonna haridusnõukogule	Õppejõudude teenistuse seadus. RT 1931,59, 461, § 41
Avalike algkoolide võrgu kava heakskiitmine ja esitamine haridus- ja sotsiaalministrile kinnitamiseks	Avalike algkoolide seadus. -RT 1931, 46, 348, § 21.
Esindajate valimine mitmesugustesse komisjonidesse	
Vangla kuraatori valimine	Vangimajade valitsuskord. - RT 1919, 5, §§ 5 ja 9.

Allikas: V.Rebane. Maavolikogude ülesannetest. – Maaomavalitsus, 1933, nr 2, lk 21-24.

Maakonnavalitsuste tulude ja kulude jaotumine eelarves 1923

Tulud	
I.	Maksud
1.	Liikumata varanduste maks 81.908.385 mk 50 p
2.	Tulumaks 25.450.000 mk - p
3.	Ärimaks 12.358.500 mk -p
4.	Mitmesugused teised maksud 8.172.000 mk - p
Kokku: 127.888.885 mk 50 p	
II.	Toetussummad 129.721.791 mk 40 p
III.	Tagasi saadavad kulud 8.845.040 mk 60 p
IV.	Ettevõtete tulud 4.642.229 mk – p
V.	Varanduste tulud 6.629.466 mk 80 p
VI.	Laenud 4.318.505 mk – p
VII.	Mitmesugused tulud 20.679.884 mk – p

Kokku: 302.726.802 mk 30 p

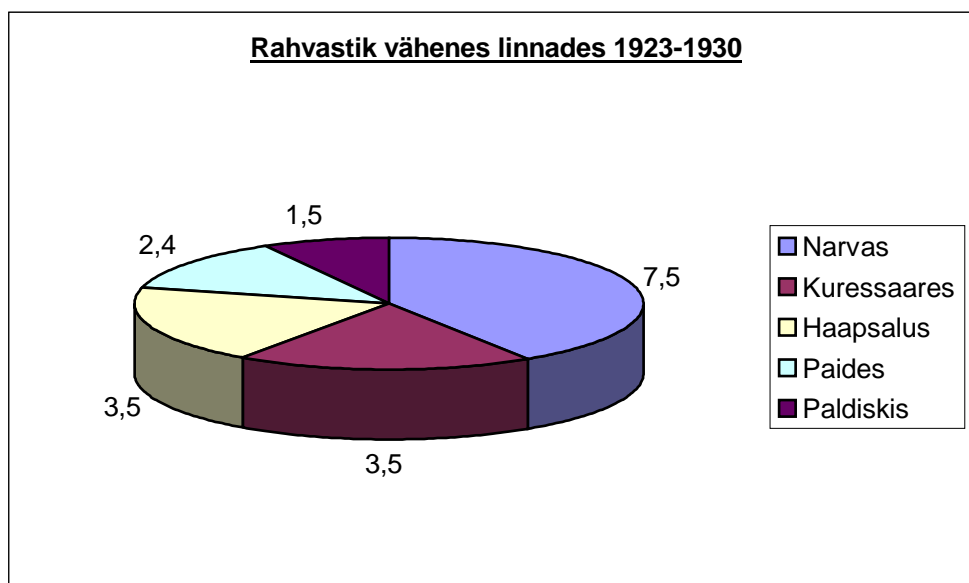
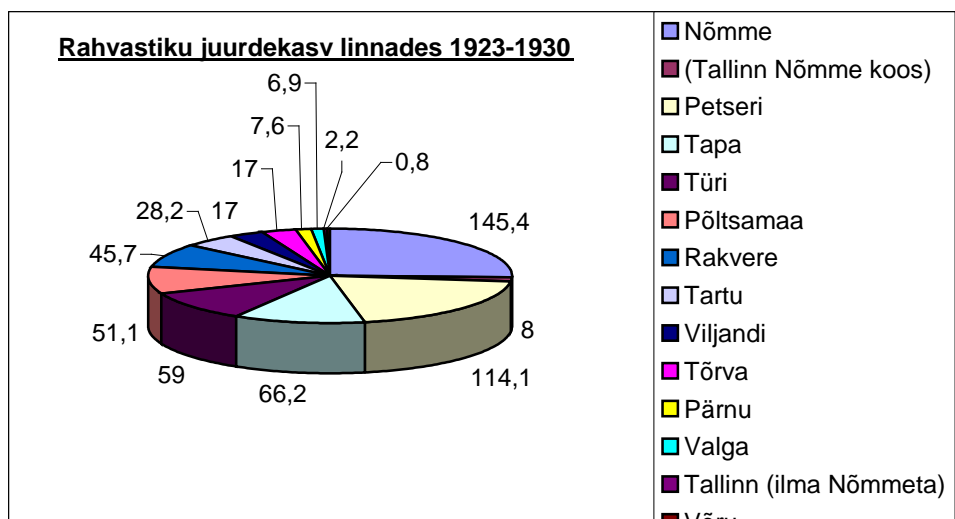
Kulud	
I.	Maakonnarõukogu ja -valitsus 41.571.326 mk 50 p
II.	Omavalitsuse järelevalve 4.071.340 mk – p
III.	Haridus 156.756.164 mk 50 p
IV.	Tervishoid 30.143.586 mk – p
V.	Töö ja hoolekanne 17.045.844 mk – p
VI.	Põllumajandus 17.771.395 mk – p
VII.	Teed 21.500.128 mk 40 p
VIII.	Ärilised ettevõtted 7.000 mk – p
IX.	Varanduste muretsimine 3.134.707 mk – p
X.	Kapitalide asutamine 851.673 mk – p
XI.	Laenude tasumine ja % 3.109.752 mk 36 p
XII.	Mitmesugused kulud 2.239.325 mk 41 p

XIII. Tagavarasummad	4.524.560 mk 13 p
----------------------	-------------------

Kokku: 302.726.802 mk 30 p

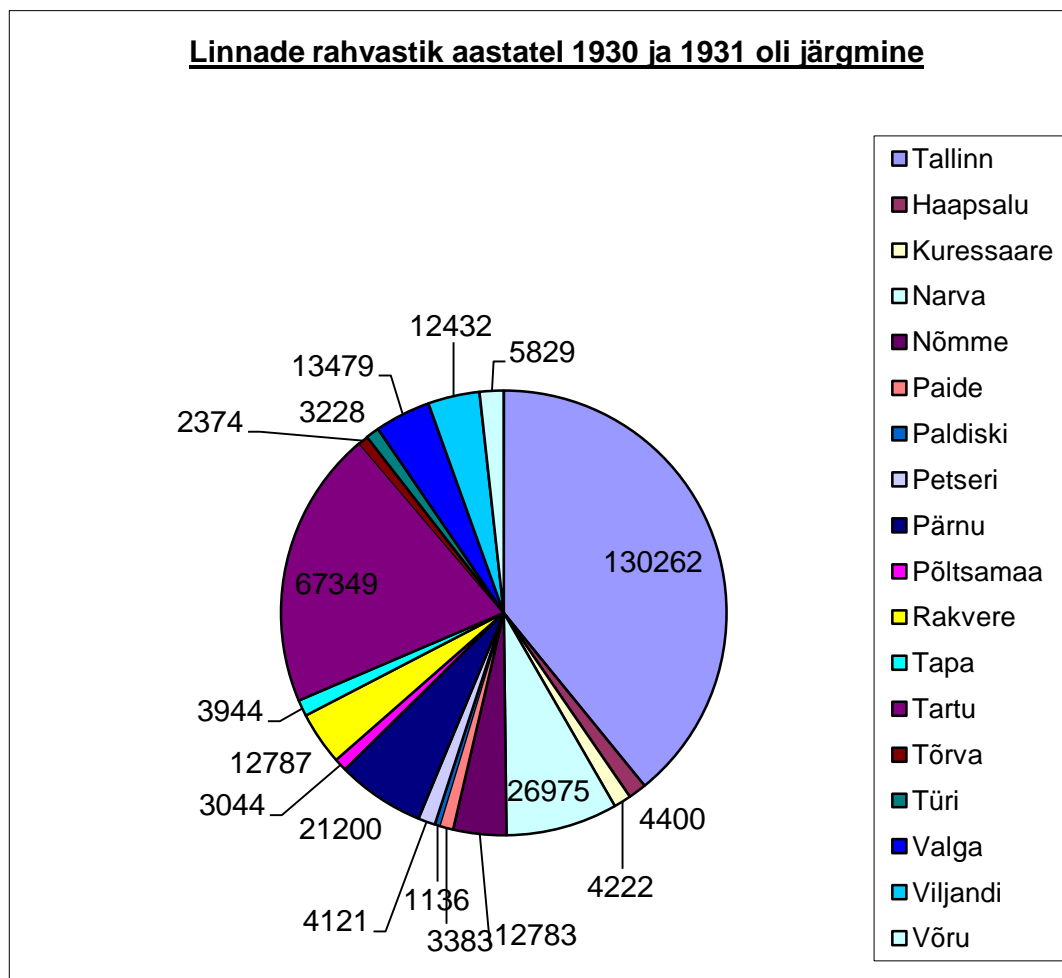
Allikas: Siseministeerium. Ettekanne Vabariigi Valitsusele. Tallinn. 11.september 1923, nr 1810.- ERA, f 40, nim 1, s 91, lehed 79-80.

Linnarahvastiku juurdekasv ja vähenemine aastatel 1923-1930 (protsentides)



Allikas: Linnade ja alevite rahvastik.- Maaomavalitsus, 1931, nr 2 , lk 89-91.

Linnade rahvastik aastatel 1930 ja 1931



Allikas: Linnade ja alevite rahvastik. - Maaomavalitsus, 1931, nr 2, lk 89-91.

Alevite tulude ja kulude jaotumine eelarves 1923.a

Alevite 1923a eelarve
Tulud

			Mk ja p	% kogutulust
I	Maksud alevi heaks	Liikumata varanduse maks	2 052 471,51	7,5
		Tulumaks	671 610,50	2,4
		Maksud omav. Maksusead. järele	9 885 743,00	35,9
		Kokku	12 609 825,01	45,8
II	Toetusrahad	Hoolekande alal	136 000,00	0,5
		Hariduse alal	1 459 800,00	5,3
		Kokku	1 595 800,00	5,8
III	Kapitalidest, varandustest ja ettevõtetest	Kapitalidest	36 500,00	0,1
		Varandustest	3 082 718,12	11,2
		Ettevõtetest	2 209 000,00	8,0
		Kokku	5 328 218,12	19,4
IV	Mitmesugused tulud	Ülejääk m/v eelarvetest	792 362,11	2,9
		Viinaostu lubadest	1 959 000,00	7,1
		Telefonikõnede eest	1 500,00	0,0
		Mitmesugused tulud	3 589 292,80	13,0
		Kokku	6 342 154,91	23,0
V	Laenud		1 658 532,00	6,0
		Kokku	27 534 530,04	

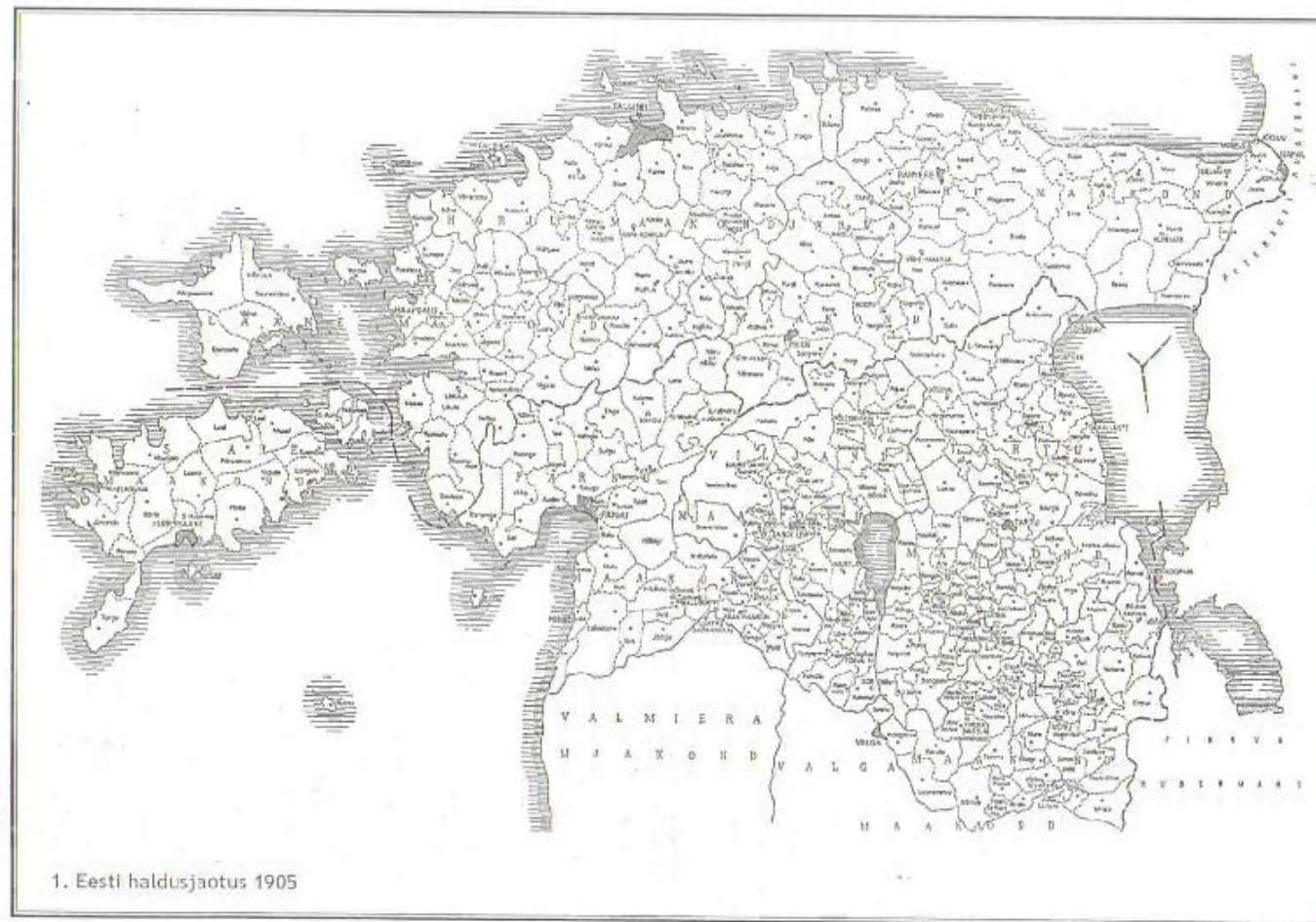
Alevite 1923a eelarve

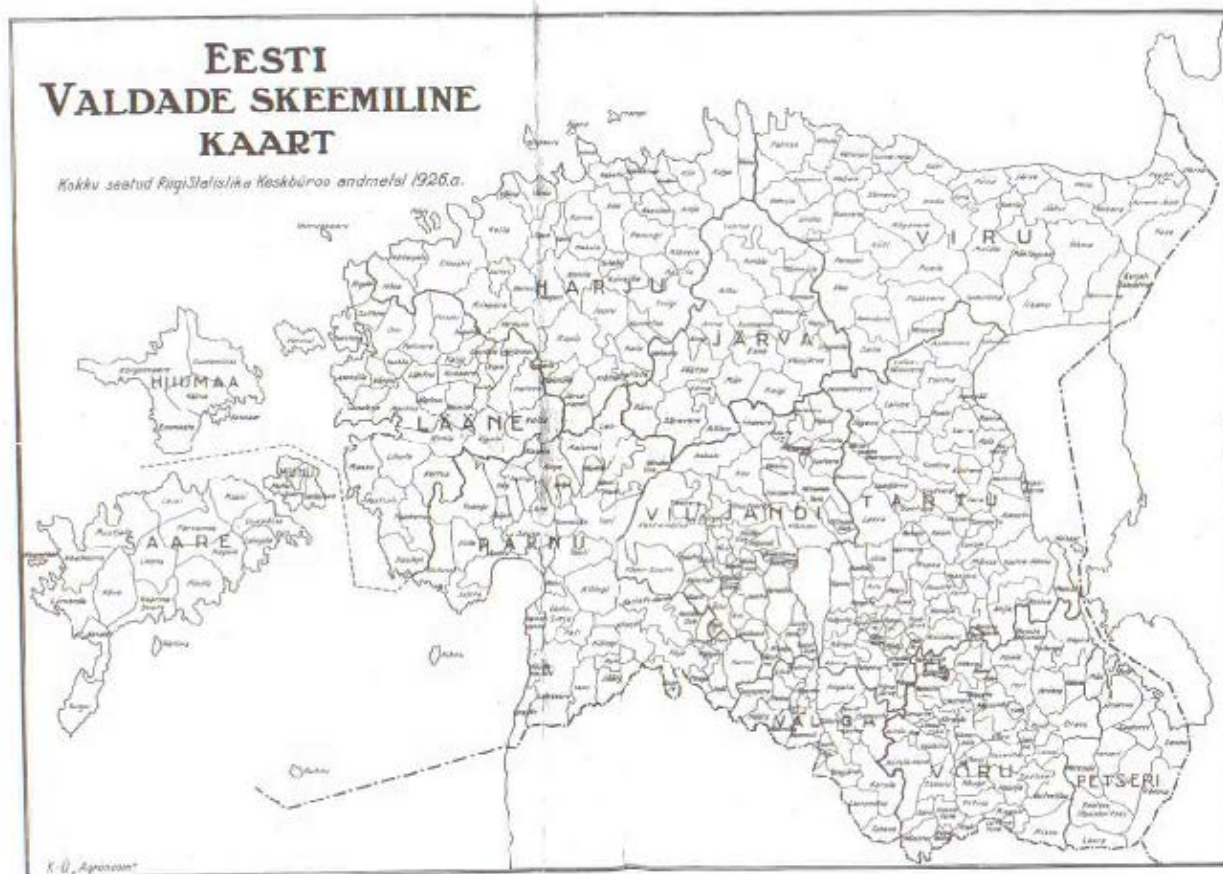
Kulud

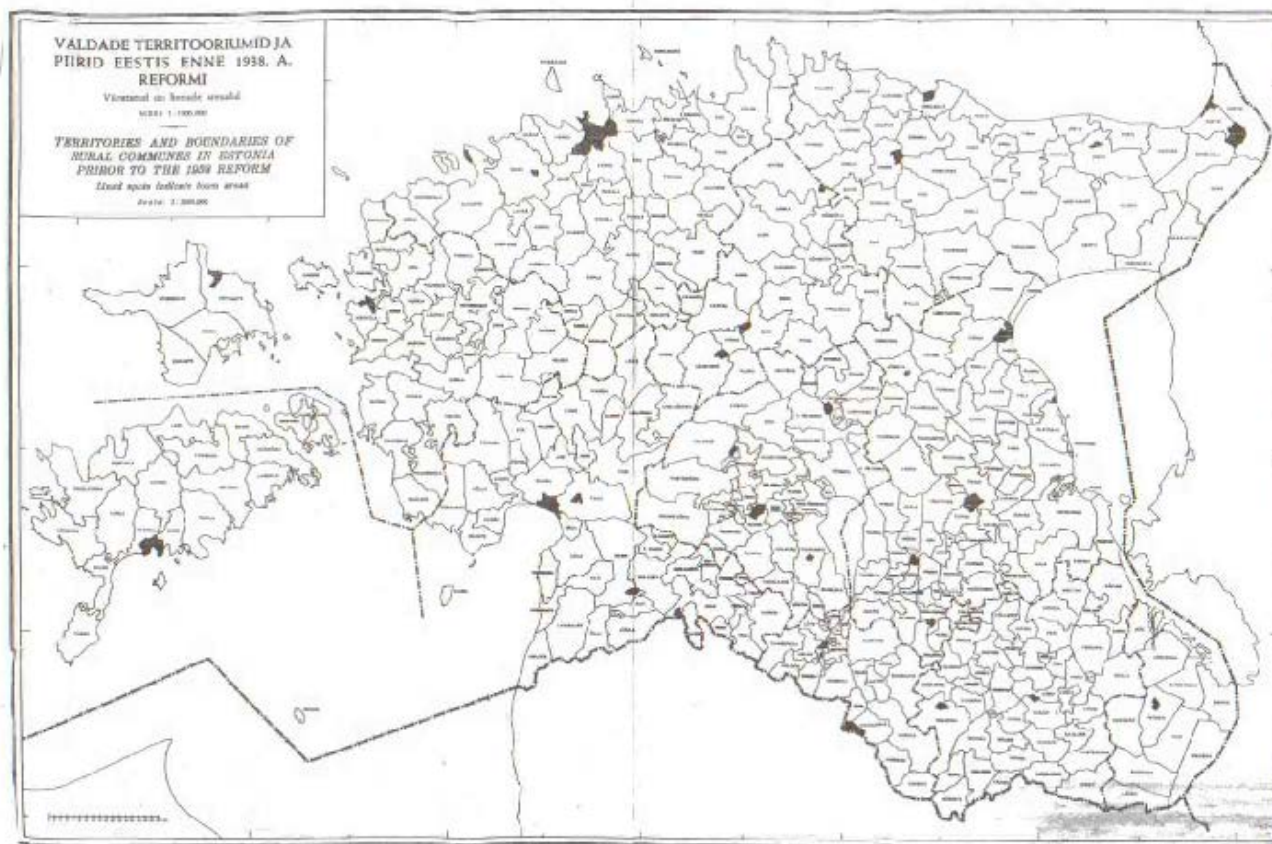
			Mk ja p	% kogu kulust
I	Alevivalitsuste ülalpidamine	Palgad	4 758 007,00	17,3
		Päeva- ja sõidurahad	439 693,00	1,6
		Kantseleikulud	637 432,00	2,3
		Majanduskulud	2 214 324,00	8,0
		Kokku	8 049 456,00	29,2
II	Vaestehoolekanne	Vaeste ülalpidamine	1 077 240,00	3,9
III	Hariduskulud	Palgad	4 622 886,00	16,8

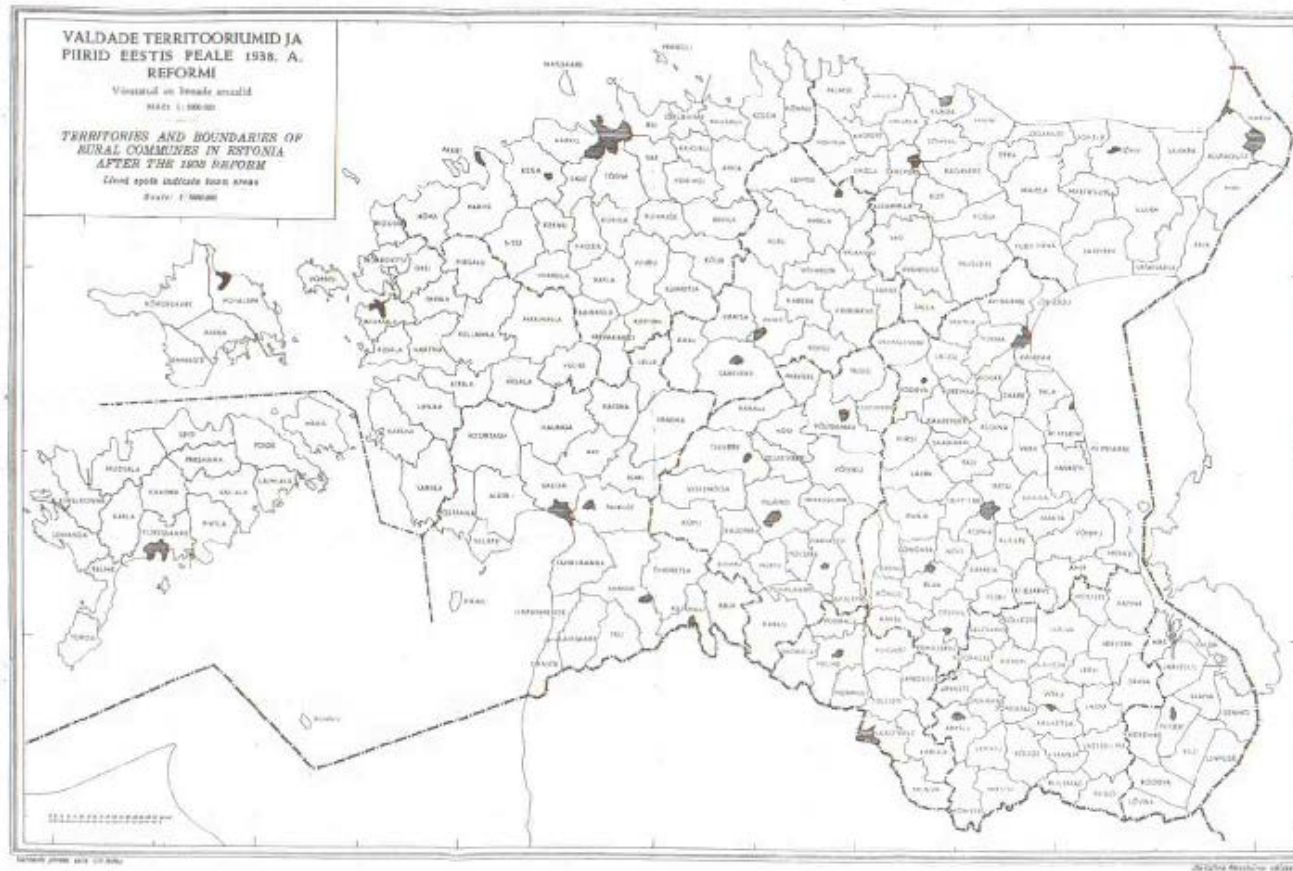
		Koolihoone ülalpidamine	997 980,00	3,6
		Majanduskulud	2 114 497,00	7,7
		Hariduse abirahad	624 000,00	2,3
		Kokku	8 359 363,00	30,4
IV	Varanduste ja ettevõtete kulud	Varandused	590 875,00	2,1
		Ettevõtted	1 670 300,00	6,1
		Kokku	2 261 175,00	8,2
V	Alevite võlad	Laenude tasumine	428 000,00	1,6
		Laenude %	125 660,00	0,5
		Kokku	553 660,00	2,0
VI	Kapitalide asutamine	Tagavara kapital	372 997,00	1,4
		Amortisatsioonikapital	111 323,00	0,4
		Kokku	484 320,00	1,8
VII	Mitmesugused kulud	Vangid	93 500,00	0,3
		Möödunud aasta puudujäägid	352 743,22	1,3
		Muud kulud	1 911 197,82	6,9
		Kokku	2 357 441,04	8,5
VIII	Tagavarasumma		1 989 658,00	7,2
IX	Erakorralised kulud	Uute hoonete ehitamine	1 373 190,00	5,0
		Telefonide sisseseadmine	4 100,00	0,015
		Muud erakorralised kulud	687 927,00	2,5
		Kokku	2 065 277,00	7,5
X	Tervishoid		336 500,00	1,2
		KOKKU	27 534 530,04	

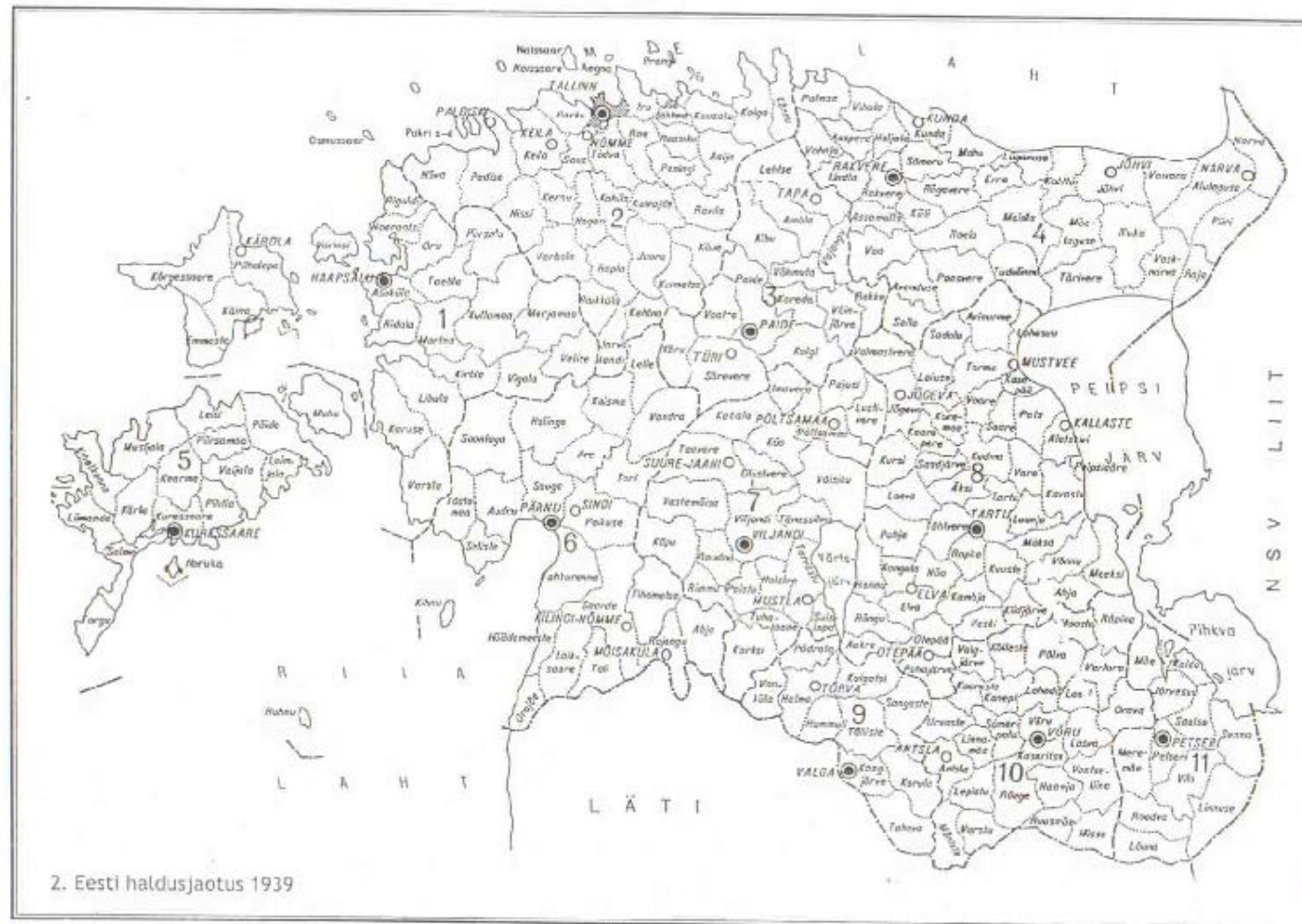
Allikas: Siseministeeriumi Omaavalitsusasjade Peavalitsus. Kiri Vabariigi Valitsusele. 11.september 1923 Nr 1810. – Kirjavahetus Narva, Valga, Viljandi linnade administratiivpiirkondade laiendamise, tsaari-Venemaale tasumata jäänud linnaomavalitsuste laenuvõlgade kustutamise ja teiste seaduste eelnõude väljatöötamise küsimustes. 1924. – ERA, f 40, n 1, s 91, l-d 78-79.
 Protsent kogutulust- autori arvutused.











Ülevaade vallapiiride muutmiste kohta aastatel 1919-1940

Aasta, maakond, muudatuse alus	muudatus	allikas
--------------------------------	----------	---------

1919

	Jõelähtme vallast eraldati iseseisev Kodasuu vald	L.Uuet
Harju Mkn otsus	Saue vallast lahutati Walingu ja Tuula kogukonnad ning liideti Keila valla külge	RT 1919, 15, lk 116.
Harju Mkn otsus 01.11.1919	Nehatu vallast lahutati Wiimsi kogukond, Maardu kogukonna Lepneeme küla ja Tammneeme küla ning asutati Viimsi vald	RT 1919, 102, lk 813.
Harju Mkn otsus 11.05.1919 nr 7	Harku vallast lahutati Vääna ja Viti kogukonnad ja neist asutati iseseisev Vääna vald	RT 1919, 48, lk 383.
Harju Mkn otsus 11.05.1919 nr 9	Raiküla vallast lahutati Kabala, Pühatu ja Riidaku kogukonnad ja nendest asutati iseseisev Kabala vald	RT 1919, 63, lk 499.
Harju Mkn otsuse 11.05.1919 nr 11	Keila valla küljest lahutati Klooga kogukonna „Hindriku“ ja „Toona“ talud ning arvati alates 1.juulist Kloostri valla külge	RT 1919, 41, lk 324.
Harju Mkn otsus	Wardi vallast lahutati Wardi kogukonna Sipa küla ja liideti Kirna-Kohatu valla külge	RT 1919, 30/31.
	Sargvere vald liideti Mäo vallaga	L.Uuet
	Udeva vald liideti Veinjärve vallaga	L.Uuet
	Kloostri, Kasari ja Vaimõisa vald liideti Kirbla vallaks.	L.Uuet
	Maarja vald jagati Haljala ja Varangu vallaks.	L.Uuet
	Vaivara vallast lahutati Auvere vald	RT 1920, 12/13.

	Paasvere vallast lahutati Venevere vald	L.Uuet
	Käru vallast eraldati Lelle vald	L.Uuet
	Kaisma vallast eraldati Viluvere vald	L.Uuet
	Veski vald liideti Krüüdneri vallaga	L.Uuet
	Arula vald liideti Palupera vallaga	L.Uuet
	Alatskivi vallast eraldati Peipsiäärne vald	L.Uuet
Tartu Mkn otsus 3.06.1919	Luunja vallast eraldati Tammistu ja Veskeri vallad, viimasesse arvati ka Sootaga valla Viidika ja Väägvere küla ja Preedi mõis	RT 1919, 65, lk 516.
Tartu Mkn otsus 3.juunist 1919	Pühajärve vallast lahutati Nuustaku alev	L.Uuet
	Mõniste vallast eraldati Saru vald	L.Uuet
	Laanemetsa vallast eraldati Taheva vald	L.Uuet
	Krootuse vallast eraldati Karilatsi vald	L.Uuet
	Viitina vallast eraldati Rogosi vald	L.Uuet
	Kurna vallast eraldati Nabala vald	RT 1919, 22, lk 175
	Raiküla vallast eraldati Kabala vald	RT 1919 63, lk 499.
	Nehatu vallast eraldati Viimsi vald	RT 1919, 102, lk 813.
	Kloostri vallast eraldati Ahtma küla Keila valla külge	RT 1919, 41, lk 324.
	Nuustaku alev eraldati Pühajärve vallast	
Sm 13.10.1919 määrus	Jõgeva alev lahutati Jõgeva vallast	RT 1919, 79/80, lk 628.
	Kurna vallast eraldati Pajupea küla ja liideti Rae valla külge	RT 1919, 38, lk 298.
	Juuru vallast eraldati Maidla kogukonna Põlliku küla Kaiu valla külge	RT 1919, 60, 478.
	Peningi vallast eraldati Kaunissaare mõis Alavere valla külge	RT 1919, 60, lk 478
	Raasiku vallast eraldati Raasiku mõisa juures olev „Rambi“ metsatükk Ulavere valla külge	RT 1919, 60, lk 478.
Saaremaa Mkn 30.ja 31.08.1919 otsused	Pihtla vallast eraldati Rähni 3 talu Kogula valla külge	RT 1919, 71, lk 566.

Saaremaa Mkn 30.ja 31.08.1919 otsused	Torgu vallast eraldati Patsi talu Ubrosa valla külge	RT 1919, 71, lk 566.
Saaremaa Mkn 30.ja 31.08.1919 otsused	Kogula vallast eraldati Räegi, Lõppi ja Koitla külad Pärsama valla külge	RT 1919, 71, lk 566.
Saaremaa Mkn 30.ja 31.08.1919 otsused	Loona vallast eraldati Luulupe küla Pärsama valla külge	RT 1919, 71, lk 566.
Saaremaa Mkn 30.ja 31.08.1919 otsused	Maasi vallast eraldati Ratla ja Tõre külad Pärsama valla külge	RT 1919, 71, lk 566.
Saaremaa Mkn 30.ja 31.08.1919 otsused	Kärla vallast eraldati Koimla küla Lümanda valla külge	RT 1919, 71, lk 566.
Saaremaa Mkn 30.ja 31.08.1919 otsused	Kihelkonna vallast eraldati Kergimäe küla Kärla valla külge	RT 1919, 71, lk 566.
	Wardi vald ja Rahvakool Warbla vallaks selle nimetamiseks Rahvakooliks	RT 1919, 18/19, lk 147.
	Jõgeva vallast lahutati Jõgeva alev	RT 1919, 789/80, lk 628.
	1.detsembril 1919 lahutati Harku vallast Naissaare kogukond ja asutati iseseisev Naissaare vald	RT 1920, 8/9, lk 67.
	Kabala, Pühatu ja Riidaku kogukonnad lahutati Raikküla vallast ja asutati iseseisev Kabala vald	RT 1919, 63, lk 498.
Harju Mkn otsus 02.02.1919.	1.aprillist lahutati Kurna vallast Nabala kogukond ja asutati Nabala vald	RT 1919, 22.
30.12.1919	Harjumaal Vardi vald nimetati Varbola vallaks.	RT 1920, 18/19, lk 147.
	Ajutise Valitsuse poolt 21.märtsil 1919.a vastu võetud seadusega Viljandi eeslinnade ühendamise asjus linnaga eraldati Viljandi ja Pärsti valdade piirkonnast ja liideti Viljandi linna piirkonna külge Viljandi linna külje all olevad alevid ja maakohad (Viljandi valla küljest - Kivistik ühes mäepealse rajooniga, Uus uulits, Tallinna uulits koos selle poolt Riia maantee poole viiva teega ja Viljandi mõisa hoonetega ning surnuaia ja vaksali vaheline rajoon; Pärsti valla küljest -Kõstrimaa ja Kiriku küla (õpetajate maa)	RT 1919, 19, 147

1920

	Virumaal eraldati 1.juulist 1919 Vaivara vallast Auvere vald ja Paasvere vallast Venevere vald.	RT 1920, 12/13, lk 97
	Harju mk nõukogu teade, et Aasu Talukoht on lahutatud Saue vallast ja liidetud Keila valla külge	RT 1920, 173/174, lk 1383.
	Mõrepere talukoht lahutati Rapla vallast ja liideti administratiivselt Kabala valla külge	RT 1920, 173/174, lk 1383
	1.jaanuaril 1920 eraldati Pärnu maakonnast Kärud vald ja liideti see Järva maakonnaga.	RT 1920, 18/19.
	1.01.1920 eraldati Pärnumaa Suigu vallast Are vald.	RT 1920, 20/21
	1.novembrist 1920 ühendati Virumaa Permiskla vald Vasknarva vallaga	RT 1920, 219/220
	18.10.1920 liideti Valga ja Paju vallad Valga vallaks, 21.09.1921 nimetati Paju vallaks 18.10.1920 liidetud Valga ja Paju vallad, mis selle ajani kandsid Valga valla nime	RT 1921, 15; RT 1921, 96.
Saaremaa Mkn otsus	Laimjala vallast eraldati Neemi ja Vältä külad Laimjala vallast ja liideti Uuemõisa valla külge	RT 121, 35, lk 224.
	Abroka saar lahutati Abroka vallast ja liideti Kaarma-Suure valla külge	RT 121, 35, lk 224.
	Reo küla koos mõisaga eraldati Kogula vallast ja liideti Pihla valla külge	RT 121, 35, lk 224.
	Haljala ja Suigu-Seppa külad eraldati Kaarma-Suure vallast ja liideti Loona valla külge	RT 121, 35, lk 224.
	Sobasoo vabakohtu koht eraldati Lummada vallast ja liideti Abroka valla külge	RT 121, 35, lk 224.
	Raasu vald eraldati Kogula vallast ja liideti Kaarma-Suure valla külge	RT 121, 35, lk 224.
	Käesla küla ja mõis lahutati Abroka vallast ja liideti Kärla valla külge	RT 121, 35, lk 224.
	Sümera, Sauvere ja Irmuste külad eraldati Kaarma-Suure vallast ja liideti Kärla valla külge	RT 121, 35, lk 224.
	Suure ja Väikse Rootsi külad eraldati Kaarma-Suure vallast ja liideti Pihla valla külge	RT 121, 35, lk 224.
	Kurevere ja Tammese külad eraldati Lumada vallast ja liideti Kihelkonna valla külge	RT 121, 35, lk 224.
	Ruumi talu eraldati Kärla vallast ja liideti Loona valla külge	RT 121, 35, lk 224.
	Martna vallast lahutati Laiküla kogukond koos mõisaga ja liideti Kirbla valla külge 1. maist 1920	RT 1921, 47, lk 276.
	Haimre vallast lahutati Ragvere küla ja liideti Märjamaa valla külge	RT 1921, 47, lk 276.
	Taebla vallast Aulepa küla lahutati ja liideti Sutlepa valla külge	RT 1921, 47, lk 276.
	Pornuse ja Kaubi vald ühendati iseseisvaks Pornuse vallaks ja Halinga vallast eraldati Kaelaste vald ja tunnistati iseseisvaks Kaelaste vallaks, kusjuures Kaelaste valla külge liideti ka Enge valla	RT 1920, 195/196

	külasid	
	Lahmuse mõisa juures olev Väike-Jõe nr 18 (Veikejõe) talukoht lahutati Viljandi maakonna Taevere vallast ja liideti Pärnu maakonna Uue-Vändra valla külge	RT 1921, 24, lk 147
1920.a Viljandi Maakonnakohtumise protokoll 3 12/13 juunist 1921.	Taevere valla endise Vägita mõisa metsamaast rajatud kohad Laane, Kuusiku nr 50 Aa, Põlendiku B 38a, Väljaotsa B 37a ja Vihiküla nr 2 talust lahus olev maatükk „Maasiku“ liideti Uue-Võidu (Karula) valla külge	RT 1921, 24.; „Ülevaade Viljandi maakonnavalitsuse administratiivosakonna tegevusest 1920.a.“ – ERA, f 40, n 1, s 77(78).
	Pärnu maakonnakohtumise 17.detsembri 1920.a otsuse alusel lahutati Jäärja vallast 17 talu ja liideti need Talli valla külge	RT 1921, 8, lk 64
	Kaelaste vald lahutati Hallinga vallast ja tunnistati iseseisvaks Kaelaste vallaks	RT 1920, 195/196, lk 1554
	Viru maakonnakohtumise otsusega 4.septembrist määrati kindlaks Naroova taguste valdade piirid (Naroova vald, Kose vald, Skarjatina vald)	1920, 151/152, lk 1206
	Rääma vald ühendati Pärnu linnaga.	RT 1920, 145/146, lk 303

1921

	2.juulist 1921 eraldati Harjumaa Saue vallast Saku kogukond ja asutati iseseisev Saku vald	RT 1921, 71
	21.detsembril 1920 moodustati Kirna-Kohatu (hiljem Kernu) ja Kohila vallast Hageri vald	RT 1921, 77; Hageri valla asutamine - ERA f 40, n 1, s 6000
	1.07.1920 liideti Läänemaal Vidruka ja Palivere vallad Palivere vallaks	RT 1921, 55
	1.01.1921 Pärnumaal liideti Kaubi vald Pornuse vallaga ja eraldati Halinga vallast Kaelase (Kaelaste) vald	RT 1920, 195/196

	1.maist 1921 lahutati Holdre vald Patküla vallast ja ühendati Homuli valla osaga ning moodustati iseseisev Holdre vald	RT 1921, 36
Omavalitsuse asjade peavalitsuse teadanne	Lahmuse mõisa järel oleva talukoha “Väike-Jõe nr 18” Taevere vallalt Viljandi maakonnast eraldamise kohta ja Pärnu maakonna Uue-Vändra valla külge liitmise kohta	RT 1921, 24
Viljandi maakonnavalitsuse 18.märtsi 1921 administratiivosakonna teade	Viljade maakonnanõukogu otsuse järgi on Taevere vallast Wälgita mõisa metsamaa kohad liidetud Uue-Võidu (Karula) valla külge	RT 1921, 24
Petseri maakonnanõukogu otsus 21.veebruarist 1921	Lipno valla Rudepi mõisa osa, mis Eesti-Vene rahuepingu põhjal tuli Eesti Vabariigi külge, Pankovitchi valla külge liidetud	RT 1921, 24
	1.jaanuarist viidi Pandivere kogukond Porkuni vallast Vao valda	RT 1921, 10, lk 72
	Viru maakonna Vao valla Alupere küla lahutati Vao vallast ja liideti Järva maakonnas Nõmküla valla külge	RT 1921, 22, lk 140
	Järva maakonna Säreveere vallast lahutati Kaukla küla ja liideti Alliku valla külge	RT 1921, 26, lk 164
	Kogi vallast lahutati Koigi mõis ja küla ning liideti Esna valla külge	RT 1921, 26, lk 164
	Kutsema vallast lahutati Ammuta küla ja mõis ning liideti Esna valla külge	RT 1921, 26, lk 164
	Võhmata vallast lahutati Kuriso mõis ja liideti Albu valla külge	RT 1921, 26, lk 164
	Nõmküla vallast lahutati Kuru mõis ja küla, Lehtse vallast Jootma ja Käsna külad ja mõisad ja Ambla vallas olevad teiste valdade osas ning liideti Ambla valla külge	RT 1921, 26, lk 164
	Veinjäve vallast lahutati Rahu ja Rohu-Nõmme külad ja Lehtmetsa talu ning liideti Esna valla külge	RT 1921, 26, lk 164
	Viru maakonna Lasila mõis viidi Saksi valla alt Porkuni valla külge	RT 1921, 26, lk 164.
	Venevere kogukond lahutati Paasvere vallast ja tunnistati iseseisvaks Venevere vallaks	RT 1921, 26, lk 164.
	Auvere ja Repniku külad, Repniku ning Vana- ja Uue-Auvere mõisad lahutati Vaivara vallast ja tunnistati iseseisaks Auvere vallaks	RT 1921, 26, lk 164.
	Vabariigi Valitsuse 3.juuni 1921.a määrusega lahutati Viljandi maakonnas asuva Kurista valla üks osa sellest vallast ja liideti Jõgeva vallaga Tartu maakonnas	RT 1921, 47, lk 274
	Riigikogu otsusega 16.juunist 1921 asutati Valtu vald. Läänemaal Jõgisoo valla piires olev Sooääre talu liideti Vaikna valla külge	RT 1921, 47, lk 276.

	Jõgisoo vallas asuvad 3 talukohta liideti Vaikna valla külge	RT 1921, 47, lk 276.
	Massu vallas asuv talukoht liideti Paadremaa vallaga	RT 1921, 47, lk 276.
	Laikna vallas asuv talukoht liideti Märjamaa vallaga	RT 1921, 47, lk 276.
	Laikna vallas asuv talukoht liideti Kalju vallaga	RT 1921, 47, lk 276.
	Oru valla küljes asuv Roela pood liideti Taebla valla külge	RT 1921, 47, lk 276.
	Lähtru vallas asuvad talukohad liideti Taebla valla külge	RT 1921, 47, lk 276.
	Martna vallas asuv Maalse küla Taela valla külge	RT 1921, 47, lk 276.
	Taebla vallas olev talukoht Oru valla külge	RT 1921, 47, lk 276.
	Asuküla vallas olev talukoht Võnnu valla külge	RT 1921, 47, lk 276.
	Eesti-Vene rahulepingu alusel Eesti Vabariigile tulnud Ratchanovi valla osad liideti Petserimaa Pankovitsa valla külge	RT 1921, 55, lk 336
Harju maakonnavalitsuse administratiivosakonna teadaanne.	Harju maakonnas lahutati Udila, Maidla ja Kelba kogukonnad Kernu vallast ja Sutlema-Lümandu, Mäeküla ja Rabivere kogukonnad Kohila vallast ning nendes moodustati iseseisev Hageri vald	RT 1921, 77, lk 455
Tartu maakonnavalitsuse teadaanne.	Tartu maakonna Elistvere vallast lahutati metsavahikoht ja liideti Saadjärve valla külge	RT 1921, 104, lk 612
Tartu maakonnavalitsuse teadaanne.	Sootaga vallast lahutati 4 metsavahi kohta ja liideti Laeva valla külge	RT 1921, 104, lk 612
Tartu maakonnavalitsuse teadaanne.	Raabi vallast lahutati Kõnnu metskond koos taludega ja liideti Saadjärve vallaga	RT 1921, 104, lk 612
	Võru maakonnas lahutati osa Misso vallast ja liideti Vastseliina valla külge	RT 1921, 109, lk 628
	Uue-Antsla vallast liideti osa Linnamäe valla külge	RT 1921, 109, lk 628
	Peri vallast lahutati osa talusid ja liideti Aleksandri valla külge	RT 1921, 109, lk 628
	Eesti ja Läti piiride kindlaksmääramisel poolitatud Paju ja Valga valla osad ühendati Valga vallaks	RT 1921, 1, lk 95

1922

1.septembrist 1922	Petserimaal moodustati senise nelja valla asemele 11 uut valda (Irboska, Järvesuu, Kuje Laura, Mikitamäe, Obinitza, Pankjavitsa, Petseri, Satserinna, Senno, Vilo).	RT 1922, 68/69, lk 293-296
	Eraldi aktiga liideti osa endisest Pankjavitsa vallast kokku Võru maakonna Misso vallaga, kaks vene asustusega küla – Tcherepovi ja Mokriki aga Võrumaa Vastseliina vallaga.	RT 1922, 113/114
Siseministri määrus 21.detsembrist 1922.a	Tartu maakonna “Järvepera” küla Kaarepera vallast eraldamise ja sama maakonna Kuremaa valla külge liitmise koha	RT 1923, 3, lk 10
	Jaauarist 1922 nimetati Võrumaa Krootuse vald Kõlleste vallaks.	
Siseministri määrus 21.detsembrist 1922.a	“Astuveres metsa” Rõngu vallast eraldamise ja Palupera valla külge liitmise kohta alates 01.01.1923	RT 1923, 3
	Võru maakonna Rõuge vallast ja Saaluse vallast lahutati talukohti ja liideti need Haanja valla külge	RT 1922, 16/17, lk 96
Siseministri määrus 7.oktoobrist 1922	Koogu küla lahutati Raasiku vallast ja liideti Jõealme valla külge	RT 1922, 126, 618
Vabariigi Valitsuse määrus 19.maist 1922.	Viru maakonna Vao vallast lahutati Joala küla ja liideti Järva maakonna Liigvallaga	RT 1922, 68/69, lk 293

1923

Siseministri määrus 10.märtsist 1923.a	Luke valla osa Paju valla külge liitmise kohta. Sellega Eesti-Läti piiriamisel Eestile jäänud Luke valla osa loeti Valga maakonna Paju külge liidetuks	RT 1923, 42
Siseministri otsus 12.jaanuarist 1923.a	Saduküla mõisa, Maarjamõisa karjamõisa ja teiste asunduste Puurmani vallast eraldamine ja Härjanurme valla külge liitmine	RT 1923, 10.
Siseministri määrus 13.oktoobrist 1923.a	Auvere, Mustajõe ja Joala valdade ühendamine. Ühendati Auvere-Joala vallaks	RT 1923, 122, II.
Siseministri määrus 13.oktoobrist 1923.a	Kumbi küla Wahastu vallast eraldamise ja Kärü valla külge liitmise kohta.	RT 1923, 122

Siseministri määrus 24.oktoobrist 1923.a	Lääne maakonna Keina ja Emmaste valdade piiri õiendamiseks	RT 1923, 125
Sm määrus 12.maist 1923.a	Mokriki küla Vastseliina vallast eraldamise ja Misso valla külge liitmise kohta.	RT 193, 72/73
Sm määrus 12.maist 1923	Lääne maakonna Paadremaa ja Saulepa valdade piiri õiendamiseks	RT 1923, 71
Sm määrus 5.maist 1923	Harju maakonna Anija, Jõeletme ja Nehatu valdade piiri õiendamiseks	RT 1923, 70.
Sm määrus 5.maist 1923	Wiru maakonna Sõmeru ja Rägavere valdade piiri õiendamiseks	RT 1923, 70
Sm määrus 1923.veebruari 1923	Tartu maakonna Krüüdneri ja Vastse-Kuuste valdade piiri õiendamiseks	RT 1923, 85.
Sm määrus 3.veebruari 1923.a	Pärnu maakonna valdade piiride õiendamiseks. Tori, Suigu, Audru, Võlla, Jäärja ja Tali valdadest eraldamine ja liitmine	RT 1923, 35.
Sm määrus 20.veebruari 1923	Viru maakonna valdade piiride muutmise kohta (Kalvi-Pada, Paasvere-Avanduse)	RT 1923, 85.
Sm määrus 31.jaanuarist 1923	Viru maakonna Küti ja Rakvere valdade piiri õiendamiseks.	RT 1923, 24.
Vabariigi Valitsuse 5.septembri 1923 määrus	Lääne maakonnas asuva Rogenesi küla Velise vallast lahutamise ja Pärnu maakonnas asuva Kaelaste valla külge liitmise kohta	RT 1923, 114, 825
Sm määrus 27.jaanuarist 1923	Viru maakonna valdade piiride muutmise kohta	RT 1923, 21/22.

Viru maakonna valdade piirid muudetuks tagasiulatuvalt 1.jaanuarist 1922.a alljärgnevalt: Rakvere vallast eraldati osa Anguse küla talusid ja need liideti Rägavere valla külge; Mäetaguse vallast eraldati osa Sõrumäe küla talusid ja osa Pagari mõisa juures olevaid rendikohti ning need liideti Iisaku valla külge; Rägavere vallast eraldati Mõdriku mõisa juures olev heinamaa ja see liideti Sõmeru valla külge; Sõmeru vallast eraldati Kaarli mõisa juures olev koht ning liideti see Rägavere valla külge; osa Pada valla mõisa- jt maadest ja Kõrma küla taludest eraldati ja liideti Rägavere valla külge; Küti vallast eraldati Vinni mõisa juures olev talu ja liideti Haljala valla külge; Undla vallast eraldati Undla mõisa juures olev mets ja Tuimõisa müümata maad ning osad Metsaküla talud ja need liideti Vohnja valla külge; Aaspere vallast eraldati osa Vatu mõisakohti ja Kihlevere mõisa mets ja liideti Vohnja valla külge; Aaspere vallast eraldati Kihlevere mõisa juures olev talukoht ja see liideti Vihula valla külge; Palmse vallast eraldati osad Sagadi mõisa juures olevad kohad ja osad Salatse küla kohad ning need liideti Vihula valla külge;

Kunda-Malla vallast eraldati Kunda mõisa juures olev mets, metsavahi koht ja maa ning Nüri küla kohad ja need liideti Pada valla külge; Püssi vallast eraldati Suterma karjamõisast planeeritud kohad ja liideti Järve valla külge; Püssi vallast eraldati osad Purtse mõisa juures olevad Taruma küla talud, osad Püssi mõisa juures olevad Virunurme ja Kaukvere küla talud ja need liideti Maidla valla külge; Aaspere vallast eraldati Aaspere mõisa juures olevad saared, Käsma metsa ja osas Käsma küla kohad ning need liideti Palmse valla külge; Vao vallast eraldati Lammasküla maakoht ja Kadakmäe talu ning need liideti Salla valla külge; Rägavere vallast eraldati „Nerinõmme“ suvituskoht ja liideti Vihula valla külge; Järve vallast eraldati Kukruse mõisa juures olev Peri mets ja metsavahi koht ja liideti Mäetaguse valla külge; Saksi vallast eraldati Vasivere karjamõisa planeeritud kohad ja liideti Rakvere valla külge; Saksi vallast eraldati Jõepere mõisa planeeritud kohad, viinavabrik ja Pundi saeveski ja need liideti Undla valla külge

1924

Vabariigi Valitsuse määrus.	Võru ja Tartu maakonna piiri muutmise (Meeksi vald viiakse Võru maakonnast Tartu maakonda)	RT 1925, 3.
Siseministri 24.detsembri 1924 määrus	Abja ja Moisekatsi valla piiride muutmise määrus	RT 1925, 3

Siseministri 19.01.1924 määrus	Viljandi maakonna Vastemõisa ja Taevere valdade piiride õiendamise küsimuses.	RT 1924, 16/17.
Siseministri 26.01.1924 määrus	Tartu maakonna vallapiiride muutmise kohta	RT 1924, 20/21.
12.02.1924 määrus	Tartu maakonna vallapiiride muutmise kohta	RT 1924, 33
27.02.1924 määrus	Tartu maakonna vallapiiride muutmise kohta.	RT 1924, 39/40
13.03.1924 määrus	Tartu maakonna vallapiiride muutmise kohta.	RT 1924, 44.
01.01.1924.	Nehatu ja Viimsi valla piiride muutmise kohta	RT 1924, 46.
Siseministri määrus 1.02.1924	Haljala ja Sõmeru valla piiri muutmise kohta.	RT 1924, 25/26.
7.03.1924	Kuke ja Meeri valla piiride muutmise kohta	RT 1924, 43
Siseministri määrus 06.06.1924	Otepää alevi piiride kindlaksmääramine	RT 1924, 75/76.
04.07.1924 määrus	Kallaste alevi piiride lõplik kindlaksmääramine	RT 1924, 90/91. (Täiendab Sm 21.0.1921 määrust RT 1921,327).
11.10.1924 määrus	Keila alevi asutamiseks ja piiride kindlaksmääramiseks	RT 1924, 125/126.
10.11.1924 määrus	Põltsamaa alevi administratiivpiirkonna laiendamise kohta	RT 1924, 138.
Riigikogu 20.11.1924 seadus	Valga linna administratiivpiirkonna laiendamise seadus	RT 1924, 141/142
Riigikogu 20.05.1924 nr 27	Narva linna administratiivpiirkonna laiendamise seadus	RT 1924, 68
27.2.1924 Määrus	Puiatu ja Viljandi valla piiride muutmise kohta.	RT 1924, 43.
Siseministri 24.03.1924 määrus	Tuhala valla asutamise kohta	RT 1924, 49.
4.07.1924 määrus	Viru maakonna vallapiiride muutmise kohta	RT 1924, 90/91.
23.08.1924	Kärla ja Kaarma-Suure valla piiride muutmiseks	RT 1924, 109
23.08.1924	Lümanda ja Kihelkonna valla piiride muutmiseks	RT 1924, 109

23.08.1924	Uuemõisa ja Maasi valla piiride muutmiseks.	RT 1924, 109.
26.09.1924	Rae ja Kuivjõe valla piiri muutmiseks	RT 1924, 119/120
30.11.1924	Riisipere ja Kloostri valla piiride muutmises	RT 1924, 147
9.12.1924	Anija, Jõelähtme ja Nehatu valla piiride õiendamiseks	RT 1924, 147.
12.12.1924	Paju valla liitmiseks Sooru vallaga.	RT 1924, 148.
12.12.1924.	Polli ja Karksi valla piiride muutmiseks	RT 1924, 148
1.jaanuaril 1924	Ühendati Auvere, Mustajõe ja Joala vallad Auvere-Joala vallaks	RT 1923, 122, lk 861
Siseministri 24.03.1924 määrus	Tuhala valla asutamise kohta. Harju maakonna Kuivjõe vallast eraldada alates 1.01.1925 endised Oru, Tuhala ja Tammistu kogukonnad ja asutada nendest iseseisev Tuhala vald.	RT 1924, 49, lk 342.
Siseministri määrus 4.juuli 1924	Viru maakonna vallapiiride muutmise määrusega muudeti Viru maakonna valdade piire alates 1.jaanuarist 1925 järgmiselt: Iisaku vallas eraldati osa Uhe küla taludest ja liideti Mäetaguse vallaga; Sõmeru vallast eraldati riigistatud mõisate osad ja liideti Rägavere vallaga; Sõmeru vallast, Küti vallast ja Haljala vallast eraldati riigistatud mõisate osad ja need liideti Roela vallaga.	RT 1924, 90/91, lk 551

1925

Siseministri 31.märtsi 1925 määrus	Woltweti ja Kilingi valla piiri muutmiseks	RT 1925, 59/60, lk 319
Riigikogu 30.märtsi 1925 vastuvõetud seadus	Viljandi linna administratiivpiirkonna laiendamine	RT 1925, 57/58, I 22
Siseministri 15.jaanuari 1925 määrus	Jõelähtme ja Raasiku valla piiri muutmiseks	RT 1925, 11/12, lk 73.
Vabariigi Valitsuse 2.jaanuari 1925 määrus.	Võru ja Tartu maakonna piiride muutmise	RT 1925, 3
	Viljandi linna administratiiv-piirkonna laiendamise seadus	RT 1925, 57/58, 22.
Siseministri 31.märtsi 1925.a. määrus	Woltweti ja Kilingi valla piiride muutmiseks	RT 1925, 59/60, lk 319

Harju maakonnavalitsuse 11.10.1924. teadaanne	Keila alevi lahutamine Keila vallast	RT 1925, 9/10.
Siseministri 3.01.1925 määrus	Väätsa ja Käru valla piiri muutmine	RT 1925/4.
	Siseministri 4.juuli 1924 Viru maakonna vallapiiride muutmise määrus.	RT 1924, 90/91, lk 551

1926

Siseministri 16.jaanuari 1926.a. otsus	Jõgeva alevi piiri kindlaksmääramiseks	RT 1926, 14, lk 122.
Siseministri 25.septembri 1926 otsus	Are, Halinga ja Enge valdade piirimuutmiseks.	RT 1926, 73, lk 887.
Siseministri 25.septembri 1926.a. otsus	Kallaste alevi administratiiv-piirkonna laiendamiseks.	RT 1926, 73, lk 887.
Siseministri 28.mai 1926.a. otsus	Antsla alevi piiri kindlaksmääramiseks.	RT 1926, 49, lk 651.
Siseministri 4.augusti 1926 otsus	Laatre ja Abja valdade piirimuutmiseks	RT 1926, 64, lk 823
Siseministri 8.oktoobri 1926.a. otsus	Võisiku ja Vana-Põltsamaa valdade piirimuutmiseks	RT 1926, 74, lk 890
Siseministri 8.oktoobri 1926 otsus	Suigu ja Enge valdade piiri muutmiseks	RT 1926, 74, lk 890.
Vabariigi Valitsuse 5.novembri 1926 otsus	Viljandi maakonna Wana-Põltsamaa vallast Palupõhja küla eraldamiseks ja Tartu maakonna Kavilda vallaga liitmiseks	RT 1926, 80.
Vabariigi Valitsuse 15.detsembri 1926 otsus	Tartu maakonna Meeksi vallast Naha küla eraldamiseks ja Võru maakonna Räpna vallaga liitmiseks	RT 1926, 100, lk 1048.

1927

Vabariigi Valitsuse 10.augusti 1927 otsus	Viljandimaa Vana-Põltsamaa vallast Utsali küla ja selle piirkonnas asuva riigimetsa eraldamiseks ja Tartumaa Puurmanni vallaga liitmiseks.	RT 1927, 77
Siseministri 12.novembri 1927 otsus	Tammiste valla likvideerimiseks ja osadena liitmiseks Suigu, Are, Tori, Taali ja Tahkuranna valdadega	RT 1927, 105, lk 1149-1150.
Siseministri 19.septembri 1927 otsus	Laatre ja Abja valdade piirimuutmiseks	RT 1927, 86
Siseministri 26.oktoobri 1927 otsus	Ropka ja Tähtvere valdade piirimuutmiseks.	RT 1927, 100.
Siseministri 26.oktoobri 1927 otsus	Haaslava ja Vastse-Kuuste valdade piirimuutmiseks	RT 1927, 100, lk 1082
Siseministri 26.oktoobri 1927 otsus	Kodijärve ja Pangodi valdade piirimuutmiseks	RT 1927, 100, lk 1082
Siseministri 8.novembri 1927 otsus	Kudina ja Kaarepera valdade piirimuutmiseks	RT 1927, 102, lk 1103
Siseministri 8.novembri 1927 otsus	Kudina ja Kuremaa valdade piirimuutmiseks	RT 1927, 102, lk 1104.
Siseministri 8.novembri 1927 otsus	Vana-Kuuste ja Krüüdneri valdade piirimuutmiseks	RT 1927, 103, lk 1116
Siseministri 8.novembri 1927 otsus	Vana-Kuuste ja Kambja valdade piirimuutmiseks	RT 1927, 103, lk 1116
Siseministri 12.detsembri 1927 otsus	Saadjärve ja Sootaga valdade piirimuutmiseks	RT 1927, 114
Siseministri 17.detsembri 1927 otsus	Vastemõisa ja Suure-Kõpu valdade piirimuutmiseks	RT 1928, 1, 4.
Siseministri 26.oktoobri 1927 otsus	Sootaga ja Laeva valdade piirimuutmiseks	RT 1927, 100

1928

Siseministri 15.septembri 1928 otsus	Kudina ja Elistvere valdade piirimuutmiseks.	RT 1928, 77, 479.
Siseministri 15.septembri 1928 otsus	Haljala ja Vihula valdade piirimuutmiseks	RT 1928, 77, 480.
28.03.1928	Haapsalu linna administratiiv-piirkonna laiendamise seadus.	RT 1928, 29, 147
Vabariigi Valitsuse 17.augusti 1928 otsus	Virumaa Salla vallast Selli küla eraldamiseks ja liitmiseks Järvamaa Liigvallaga.	RT 1928, 71, 444
Siseministri 5.jaanuari 1928 otsus	Veltsa ja Paadremaa valdade piirimuutmise asjus	RT 1928, 4, 24.
Siseministri 26.juuli 1928 otsus	Sindi alevi administratiiv-piirkonna laiendamiseks	RT 1928, 64, 40
Siseministri 30.märtsi 1928 otsus	Sõmeru ja Haljala valdade piirimuutmiseks	RT 1928, 30, 161.
Siseministri 2.juuni 1928 otsus	Pajusi ja Kurista valla piirimuutmine	RT 1928, 51, 316 lk 599

1929

Siseministri 5.veebruari 1929 otsus	Kuimetsa ja Kaiu valdade piirimuutmise asjas.	RT 1929,18, 95.
Siseministri 5.veebruari 1929 otsus	Peningi ja Raasiku valdade piirimuutmiseks	RT 1929,13,96.
Siseministri 5.veebruari 1929 otsus	Vihterpalu ja Kloostri valdade piirimuutmise asjas.	RT 1929,13,97

Siseministri 5.veebruari 1929 otsus	Triigi ja Kuimetsa valdade piirimuutmise asjas.	RT 1929,13,98.
Siseministri 5.veebruari 1929 otsus	Raasiku ja Alavere valdade piirimuutmise asjas	RT 1929,13,99.
Siseministri 5.veebruari 1929 otsus	Keila ja Kloostri valdade piirimuutmise asjas	RT 1929,13,100.
Siseministri 4.märtsi 1929 otsus	Saku ja Saue valdade piirimuutmise asjas	RT 1929,23,147.
Siseministri 7.märtsi 1929 otsus	Alliku, Kirna, Väätsa ja Anna valdade piirimuutmise asjas	RT 1929,23,148
Siseministri 7.märtsi 1929 otsus	Peri ja Timo valdade piirimuutmise asjas	RT 1929,23,149.
Siseministri 11.märtsi 1929 otsus	Rae ja Nehatu valdade piirimuutmise asjas.	RT 1929,25,162
Siseministri 23.märtsi 1929 otsus	Kärla ja Loona valdade piirimuutmise asjas	RT 1929,29,191.
Siseministri 23.märtsi 1929 otsus	Maasi ja Uuemõisa valdade piirimuutmise asjas	RT 1929,29 ,192
Siseministri 23.märtsi 1929 otsus	Kärla ja Kaarma-Suure valdade piirimuutmise asjas	RT 1929,29,193
Kohtu – ja siseministri 10.juuli 1929 otsus	Jõhvi alevi administratiivpiirkonna laiendamise asjas	RT 1929,66,458
Kohtu – ja siseministri 10.juuli 1929 otsus	Porkuni ja Küti valdade piirimuutmise asjas.	RT 1929,66,459
Kohtu – ja siseministri 3.septembri 1929 otsus	Kilingi-Nõmme alevi administratiiv-piirkonna laiendamise asjas	RT 1929,79,533
Kohtu – ja siseministri 24.oktoobri 1929 otsus	Hallinga, Enge ja Kaelase valdade piirimuutmise asjas	RT 1929,89,607.

Kohtu – ja siseministri 9.detsembri 1929 otsus	Maidla ja Erra valdade piirimuutmise asjas	RT 1929,99,669.
Riigikogus 8.veebruari 1929 vastuvõetud seadus	Kuressaare linna administratiivpiirkonna laiendamine	RT 1929,16,109.

1930

Kohtu – ja siseministri 18.jaanuari 1930 otsus	Porkuni ja Vao valla piirimuutmise asjas	RT 1930, 9,52
Kohtu – ja siseministri 18.jaanuari 1930 otsus	Orajõe ja Laiksaare valla piirikorraldamise asjas.	RT 1930,9,53
Kohtu – ja siseministri 11.märtsi 1930 otsus	Laiksaare ja Häädemeeste valdade piirimuutmise asjas	RT 1930,24,132
Kohtu – ja siseministri 11.märtsi 1930 otsus	Kolovere ja Kalju valdade ühendamise asjas	RT 1930,24,133
Kohtu – ja siseministri 24.septembri 1930 otsus	Adavere ja Imavere valdade piirimuutmise asjas	RT 1930,77,513
Kohtu – ja siseministri 10.mai 1930 otsus	Otepää alevi administratiiv-piirkonna laiendamise asjas.	RT 1930,39,246.
Riigikogu poolt 4.veebruari 1930 vastuvõetud	Paide linna administratiiv-piirkonna laiendamise seadus	RT 1930,14,81
Vabariigi Valitsuse 3.septembri 1930 otsus	Pärnu linna administratiiv-piirkonna laiendamiseks	RT 193072,493
Vabariigi Valitsuse 10.septembri 1930 otsus	Tallinna linna administratiivpiirkonna laiendamiseks	RT 1930,74,501

1931

8.mai.31	otsus Esna ja Anna valla piirimuutmise asjas	RT 1931,41,293
8.mai.31	otsus Voltveti ja Kilingi valla piirimuutmise asjas	RT 1931,41,294
18.juuni.31	otsus Kurista ja Lustivere valla piirimuutmise asjas	RT 1931,53,422
18.juuni.31	otsus Undla ja Rakvere valla piirimuutmise asjas	RT 1931,53,423
29.sept.31	otsus Mustjala ja Loona valla piirimuutmise asjs	RT1931,80, 614
29.sept.31	otsus Torgu ja Abruka valla piirimuutmise asjas	RT 1931,80,615
23.okt.31	otsus Laimjala ja Uuemõisa valla piirimuutmise asjas	RT 1931,87,654
23.okt.31	otsus Kihelkonna ja Lümmada valla piirimuutmise asjas	RT 1931,88,658
21.märts.31	otsus Mõisaküla alevi administratiivpiirkonna laiendamise asjas	RT 1931,27,166

1932

Kohtu- ja siseministri 26.veebruari 1932 otsus	Vastemõisa ja Olustvere valdade piirimuutmise asjas	RT 1932,21,163
Kohtu- ja siseministri 26.veebruari 1932 otsus	Taevere ja Olustvere valdade piirimuutmise asjas	RT 1932,21,164
Kohtu- ja siseministri 26.veebruari 1932 otsus	Vastemõisa ja Suure-Kõpu valdade piirimuutmise asjas	RT 1932,21,165
Kohtu- ja siseministri 17.juuni 1932 otsus	Vana-Laitsna ja Rogosi valdade ühendamise asjas	RT 1932,51,452
Kohtu- ja siseministri 19.juuli 1932 otsus	Kõnnu ja Kolga valdade piirimuutmise asjas	RT 1932,59,494
Kohtu- ja siseministri 23.juuli 1932 otsus	Kärla ja Kihelkonna valdade piirimuutmise asjas	RT 1932,61,509
Kohtu- ja siseministri 3.septembri 1932 otsus	Uue-Võidu ja Vana-Tänasilma valdade piirimuutmise asjas	RT 1932,70,562

1933

Kohtu- ja siseministri 19.jaanuari 1933 otsus	Jõgeva alevi administratiivpiirkonna laiendamise asjas	RT 1933,9,72
Kohtu- ja siseministri 20.jaanuari 1933 otsus	Vana-Võidu ja Uue-Võidu valdade piirimuutmise asjas	RT 1933,10,77
Kohtu- ja siseministri 7.veebruari 1933 otsus	Küti ja Rägavere valdade piirimuutmise asjas	RT 1933,16,111
Kohtu- ja siseministri 17.veebruari 1933 otsus	Olustvere ja Kõo valdade piirimuutmise asjas	RT 1933,19,136
Kohtu ja siseministri 18.veebruari 1933 otsus	Triigi ja Ravila valdade piirimuutmise osas	RT 1933,20,140
Kohtu- ja siseministri 9.juuni 1933 otsus	Esna ja Särevere valdade piirimuutmise asjas	RT 1933,50395
Kohtu- ja siseministri 9.juuni 1933 otsus	Ambla ja Lehtse valdade piirimuutmise asjas	RT 1933,50396
Kohtu- ja siseministri 20.juuni 1933 otsus	Vastse-Roosa valla likvideerimise ja Krabi ja Vana-Roosa valdade piirimuutmise asjas	RT 1933,53,423
Kohtu – ja siseministri 1.augusti 1933 otsus	Raasiku ja Jõelähtme valdade piirimuutmise asjas	RT 1933,67,522
Kohtu- ja siseministri 15.august 1933 otsus	Ambla ja Albu valdade piirimuutmise asjas	RT 933,70,539.
Kohtu- ja siseministri 15.augusti 1933 otsus	Väätsa ja Kirna valdade piiride piirimuutmise asjas	RT 1933,70,540
Kohtu – ja siseministri 19.jaanuari 1933 otsus	Jõgeva alevi administratiiv-piirkonna laiendamise asjas	RT 1933,9,72
	Kähki vald ühendati Kioma vallaga	RT 1933, 99,712

1934

Siseministri 2.oktoobri 1934 otsus	Uulu ja Tahkuranna valla piirimuutmise asjas.	RT 1934,84,702.
Siseministri 2.augusti 1934 otsus	Adavere ja Imavere valdade piirimuutmise asjas	RT 1934,66,576
Siseministri 25.juuli 1934 otsus	Juuru, Kuimetsa ja Kaiu valla piirimuutmise asjas	RT 1934,65,566
Kohtu- ja siseministri 2.märtsi 1934 otsus	Viljandi ja Viiratsi valdade ühendamise asjas	RT 1934,25,193
Kohtu –ja siseministri 22.jaanuari 1934 otsus	Varbola ja Riisipere valdade piirimuutmise asjas.	RT 1934,7,56
Siseministri 8.mai 1934 otsus	Sindi alevi administratiivpiirkonna laiendamise asjas	RT 1934,42,372
Riigikogu 26.märtsi 1934 seadus	Narva-Jõesuu alevi Narva linnaga ühendamise seadus. Narva Jõesuu alev iseseisva omavalitsusüksusena kaotati, alates 01.aprillist 1934, tema administratiiv-piirkonda kuuluv maa-ala arvatakse samast tähtajast Narva –Jõesuu linnaosana Narva linna administratiivpiirkonda.	RT 1934,27, 226, lk 520

1935

Siseministri 11.aprilli 1935 otsus	Vana-Suislepa ja Uue-Suislepa valdade ühendamise asjas.	RT 1935,37,352
Siseministri 20.augusti 1935 otsus	Suure-Jaani alevi ja Taevere valla piiride muutmise asjas.	RT 1935,73,634
Siseministri 23.juuli 1935 otsus	Väinvere ja Liigvalla valdade piirimuutmise asjas	RT 1935,72,631.

Siseministri 24.augusti 1935 otsus	Vana-Võidu ja Viljandi valdade piirimuutmise asjas.	RT 1935,76,652
Siseministri 23.juuli 1935 otsus	Väinjärve ja Liigvalla valdade piirimuutmise asjas.	RT 1935, 72,631, lk 1783.
Siseministri 20.augusti 1935 otsus	Suure-Jaani alevi ja Taevere valla piiride muutmise asjas	RT 1935,73,634

1936

Riigivanema 19.juuni 1936 otsus nr 463	Viru maakonna Salla vallast Lammasküla eraldamiseks ja Järva maakonna Liigvalla vallaga liitmiseks	RT 1936, 53, 450
Riigivanema otsus nr. 248 03.04.1936	Tapa linna administratiivpiiride laiendamine	RT 1936, 32, 219

1937

Siseministri otsus 2.03.1937	Saaluse valla likvideerimine ja Haanja ning Vastseliina valdadega liitmine ning viimaste piirimuudatus- Teha ära 1.aprilliks 1937	RT 1937,20,169.
Vabariigi Valitsuse otsus 28.maist 1937.	Viljandimaa Aidu, Loodi ja Õisu valdade liitmise ja Holstre, Tarvastu, Tuhalaane, Kaarli, Heimtali ning Kärstna valdade piirimuutmise kohta.	RT 1937,46,414
Siseministri 9.veebruari 1937 otsus	Sipa ja Märjamaa valdade ühendamise asjas	RT 1937,14,109.
Siseministri 2.märtsi 1937 otsus	Saaluse valla likvideerimise ja Vastseliina ja Haanja valdade piirimuutmise asjas.	RT 1937,20,169
Riigivanema 12.aprilli 1937 otsus	Haapsalu linna administratiivpiirkonna laiendamiseks	RT 1937, 15, 117
Riigivanema 27.jaanuari 1937 otsus	Võru linna administratiivpiirkonna laiendamiseks.	RT 1937, 15, 118

1938

Vabariigi Valitsuse otsus 29.aprillist 1938	Jõhvi alevi ja Jõhvi valla piiride muutmise kohta	RT 1938,46,428
Vabariigi Valitsuse otsus 10.juunist 1938	Tartu maakonna Avinurme vallast Peresaare uudismaa asunduse osa eraldamise ja Viru maakonna Tudulinna vallaga liitmise kohta. Alus: maakonnaseaduse § 2 ja vallaseadus § 2.	RT 1938,56,532
Vabariigi Valitsuse otsus 29.aprillist 1938	Jõhvi alevi ja Jõhvi valla piiride muutmise kohta.	RT 1938,46,428, lk 1578
Vabariigi Valitsuse otsus 10.juunist 1938	Tartu maakonna Avinurme vallast Peresaare uudismaa asunduse osa eraldamise ja Viru maakonna Tudulinna vallaga liitmise kohta	RT 1938,56,532, lk 1736
Riigihoidja otsus nr 280	Põltsamaa linna ja Uue-Põltsamaa valla administratiivpiiride muutmise kohta	RT 1938, 40, 372
Vabariigi Valitsuse otsus	Paasvere ja Tudulinna valdade piiride muutmise kohta	RT 1938 22, 192

1940

Vabariigi Valitsuse otsus 27.veebbruarist 1940	Tõdva vallast maade eraldamise ja Tallinna linnaga liitmise kohta	RT 1940,22,176
VV otsus 27.07.1940	Eraldada Misso vallast osa maaüksusi ja liita Vasseliina valla külge ning eraldada Ruusmäe vallast osa maaüksusi ja liita need Vastseliina valla külge	RT 940,43,385
	Nõmme linn kui iseseisev omavalitsusüksus likvideeriti alates 29.juulist 1940 ning selle administratiivpiiridesse kuuluv maa-ala liideti Tallinna administratiivpiirkonnaga	RT 1940, 86, 820

* tabel ei sisalda valdade piiride ühekordse korraldamise seaduses sisalduvaid piirimuudatusi

Vallaomavalitsuste tulude ja kulude jagunemine
eelarves 1922.a

Kulude nimetus

		Mk ja p	% kogukulust
I	Vallavalitsuste ülevalpidamine		
1	Palgad	48 272 259,34	25,9
2	Päeva- ja sõidurahad	1 608 058,00	0,9
3	Kantseleikulud	8 533 505,61	4,6
4	Hoonete parandus	4 602 624,47	2,5
5	Tulevastane kindlustus	508 882,98	0,3
6	Küte	5 831 114,00	3,1
7	Valgustus	979 286,00	0,5
8	Puhastus ja muud kulud	2 213 215,24	1,2
9	Vaeslaste kohtu ülevalpidamine	668 376,06	0,4
10	Vallanõuk. ja revisj.kom. kulud	3 504 978,00	1,9
	Muud komisjoni kulud	739 409,00	0,4
	Kokku	77 461 708,70	41,5
II	Vaeste hoolekanne		
1	Abirahad vallavaestele	12 742 693,80	6,8
2	Arstimine ja matmine	3 127 306,40	1,7
3	Vaestm. hoonete parandus	1 006 784,00	0,5
4	Vaestemaja tulevastane kindlustus	46 559,45	0,025
5	Vaestm. küte	1 148 840,00	0,6
6	Vaestm. valgustus	42 140,00	0,023
7	Vaestm. muud kulud	540 840,75	0,3
8	Muud kulud	753 075,98	0,4
	Kokku	19 408 240,38	10,4
III	Hariduskulud		
1	Palgad	10 302 608,71	5,5
2	Koolihoonete üür	1 391 716,83	0,7
3	Küte	17 094 594,60	9,2
4	Valgustus	2 541 737,17	1,4
5	Hoonete parandus	13 331 238,16	7,1
6	Tulevastane kindlustus	727 553,40	0,4
7	Puhastamine	1 208 381,00	0,6
8	Kooli kantselei kulud	908 818,50	0,5
9	Õppevahendid ja raamatud	2 774 675,90	1,5
10	Inventari soetamine ja remont	4 465 803,00	2,4
11	Internaat	22 526,00	0,0

12	Muud ettenägematud kulud	2 471 139,18	1,3
13	Hariduslikud abirahad	2 673 056,94	1,4
	Kokku	59 913 849,39	32,1
IV	Ettevõtete kulud		
1	Piirituse müügi kohtade pealt	22 000,00	0,012
2	Valla taluhoonete kindlustamine ja parandamine	439 667,88	0,2
	Kokku	461 667,88	0,2
	V Vara omandamine		
1	Majade omandamine	6 524 739,74	3,5
2	Võidulaenu obligatsioonid	1 000	0,001
	Kokku	6 525 739,74	3,5
	VI Mitmesugused kulud		0,0
1	Valla maade maksud	295 917,70	0,2
2	Kustutatud maksuvõlad	427 674,99	0,2
3	Laenu %	237 761,64	0,1
4	Laenude tasumine	2 779 751,38	1,5
5	Vangide söögi ja kütüdirahad	192 667,14	0,1
6	Ettenägematud kulud	5 845 468,13	3,1
	Kulud	9 779 240,98	5,2
	VII Eelmiste aastate puudujääk	5 202 267,50	2,8
	VIII Tagavara summad	7 897 260,79	4,2
	Ühtekokku kulud	186 649 975,36	

Vallavalitsuste eelarvelised tulud 1922a.

Tulude nimetus

	Maksud	Mk ja p	% kogukulust
1	Liikumata varanduste maks	40 447 142,18	21,37
2	Tulumaks	23 010 716,63	12,16
3	Isikumaks	47 632 610,00	25,17
4	Veskite maks	2 843 777,00	1,50
5	Viinavabrikute maks	482 084,20	0,25
6	Teiste tööstuste maks	8 010 697,81	4,23
7	Aurumasinade ja mootorite maks	2 793 820,00	1,48
8	Jalgrataste maks	380 218,00	0,20
9	Kantselei maks	729 230,92	0,39
10	Piirituslubade maks	24 986 427,56	13,20
11	Sõiduhobuste ja tõldade maks	3 305 610,00	1,75
12	Laadamaks	519 181,00	0,27
13	Maarendist ja majade üürist saadud maks	3 950 429,47	2,09
14	Sissetulekud ettevõtetest	483 583,00	0,26
15	Toetusrahad	3 980 672,30	2,10

16	Mitmesugused sissetulekud	10 333 260,37	5,46
17	Ülejäägid endistest aastatest	6 113 880,35	3,23
18	Maksud omavalits. Maksuseaduse järgi	1 554 230,00	0,82
19	Varandustest ja kapitalidest	31 250,00	0,02
20	Telefonikõnede maks	38 361,00	0,02
	Tulud kokku	181 627 181,79	95,98
	Puudujääk, mida kavatsetakse katta uutest maksudest	7 613 348,77	4,02
	Ühtekokku tulud	189 240 530,56	

Allikas: V.Olle. Kohalikust omavalitsusest Eesti Vabariigis 1918-1940.a. Tartu, 2001, lk 26 - 28. Protsent kogukulust - autori arvutused.

Ülevaade Riigikogu valimistulemustest

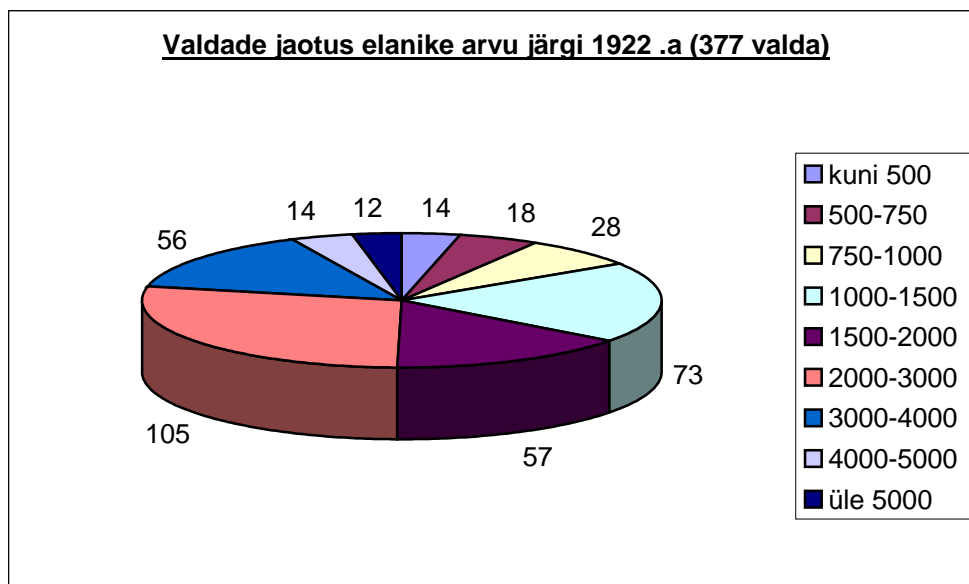
Riigikogude
valimised

Valimistel esinenud parteid	I Riigikogu 27. - 29.XI 1920			II Riigikogu 5. - 7.V 1923			III Riigikogu 15. - 17.V 1926			IV Riigikogu 11. - 13.V 1929			V Riigikogu 21. - 23.XI 1932		
	Hääle arv	%	Kohti	Hääle arv	%	Kohti	Hääle arv	%	Kohti	Hääle arv	%	Kohti	Hääle arv	%	Kohti
I Parem tiib															
Põllumeeste Kogud (Asutavas Kogus Maaliit)	97 825	20,8	21	99 226	21,6	23	111 960	21,4	23	116 715	23,1	24	199 035	39,8	42**
Majaomaniku d	-	-	-	9 967	2,2	2	12 355	2,4	2	14 627	2,9	3	-	-	-
Kristlik Rahvaerakond	35 420	7,5	7	33 700	7,3	8	28 133	5,4	5	20 863	4,1	4	-	-	-
Balti-Saksa (1932.a saksa- rootsi) Erakond	18 444	3,9	4	15 950	3,5	3	13 278	2,5	2	16 235	3,2	3	15 527	3,1	3
Vene Erakond	8 620	1,8	1	18 829	4,1	4	17 474	3,3	3	12 797	2,5	2	25 246	5	5
Muud rühmad	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4 453	0,9	-
Kokku parem tiib	160 309	34	33	177 672	38,7	40	183 200	35	35	181 237	35,8	36	244 261	48,8	49
II Tsentrum															
Rahvuslik Keskerakond	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	110 622	22,1	23
Rahvaerakond	48 972	10,4	10	34 646	7,5	8	38 824	7,4	8	45 033	8,9	9	-	-	-
Asunikud	-	-	-	17 266	3,8	4	70 702	13,5	14	69 069	13,7	14	-	-	-***
Tööerakond	99 030	21	22	51 674	11,2	12	64 648	12,4	13	51 527	10,2	10	-	-	-

Üürnikud	-	-	-	6 130	1,3	1	6 692	1,3	-	-	-	-	-	-	-
Väiksemad rühmad	7 738	1,7	1	42 985	9,3	5	9 161	1,7	-	-	-	-	9 597	1,9	
Kokku tsentrum	155 740	33,1	33	152 701	33,1	30	190 027	36,3	35	165 629	32,8	33	120 259	24	24
III Vasem tiib															
ESDTP (sotsid)	80 211	17	18	64 297	14	15	119 914	22,9	24	121 024	24	25	104 835	21	22
EISTP	50 119	10,6	11	21 704	4,7	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tööraha Ühine Väerind jt. töölisrühmad	24 849	5,3	5	43 711	9,5	10	30 339	5,8	6	37 106	7,4	6	31 157	6,2	5
Kokku vasem tiib	155 179	32,9	34	129 712	28,2	30	150 253	28,7	30	158 130	31,4	31	135 992	27,2	27
Üldse	471 228	100	100	460 085	100	100	523 480	100	100	504 996	100	100	500 512	100	100
Osavõtu protsent		72,6			67,9			73,6			69,3			65,1	

Allikas: **E. Truuväli**. Valimisõigus ja valimised Eestis 1917-1980. I osa. Valimisõigus ja kohalike esindusorganite valimised. Tallinn, 1986, lisad, tabel 4. ** Põllumeeste Kogude ja asunike ühinenud nimekiri

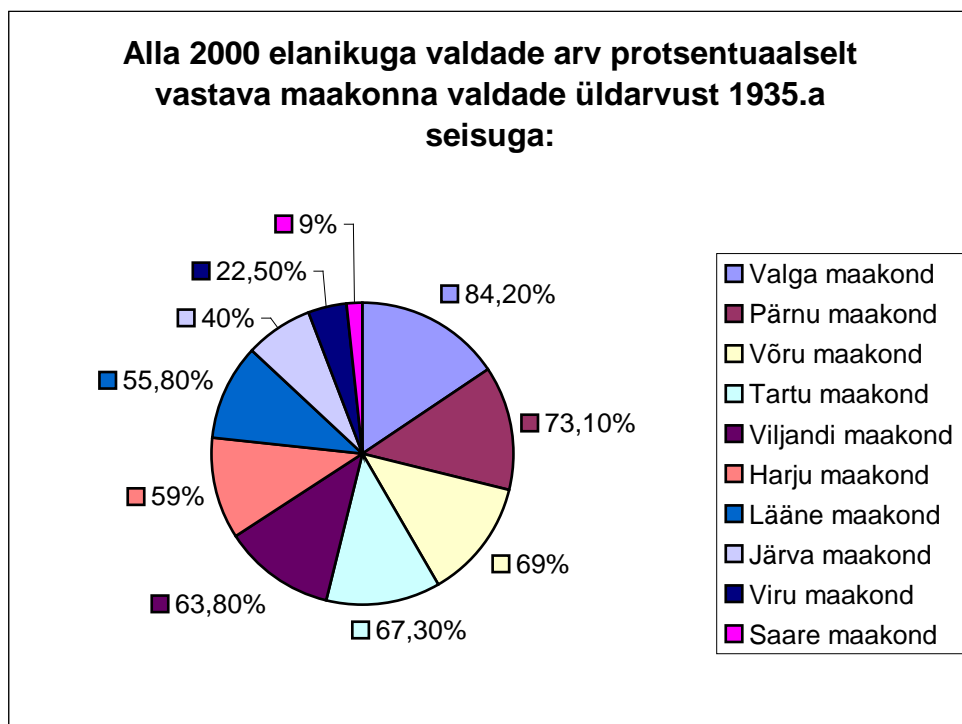
Valdade liigitus elanike arvu järgi 1922.a



1922 oli valdade arv 377, kõige rohkem oli valdasid elanike arvuga 2000-3000.

Allikas: Riigikogu I koosseisu protokoll. Riigikogu komisjonide (üleüldise, omavalitsuse ja rahaasjanduse) vahelise nõupidamise üle maa omavalitsuse üksuste asjus. 31.mai 1922. PRA, f 80, n 1, s 525, leht 4.; teiste andmete põhjal oli Eestis 1922.aastal 378 valda. – Üleriikline asumite nimestik. Posti Peavalitsuse väljaanne. Tallinn, 1923.

Alla 2000 elanikuga valdade arv protsentuaalselt vastava maakonna valdade üldarvust⁴¹⁵ 1935.a seisuga



Allikas: T.Teder. Vallapiiride reformist. – Maaomavalitsus, 1938, nr 10, lk 148.

⁴¹⁵ Petseri maakonnas alla 2000 elanikuga valdu ei olnud.

Üksikute tulu- ja kululiikide summa 1 elaniku kohta (sentides) valdades rahvastiku arvu järgi 1932/33

	Kuni 500	500 - 1000	1000 - 1500	1500 - 2000	2000 - 3000	Üle 3000	Kokku 1932/33
Tululiikide järgi							
Kinnisvaramaks	107	100	93	90	78	61	77
Tulumaks	32	32	32	31	33	31	32
Vallaomaval. maks	355	340	327	302	309	285	303
Sellest isikumaks	262	245	238	220	222	198	216
Erimaksud dok.-delt	1	3	2	2	1	2	2
Muud maksud	27	14	17	16	15	14	15
Kokku maksud	522	489	471	441	436	393	429
Valla kapitalid	21	13	12	23	15	9	14
Valla varandused	16	38	20	26	15	11	17
Valla ettevõtted	–	–	–	3	4	2	2
Toetused	–	23	5	6	1	3	4
Kulude tasu	28	21	15	16	11	10	13
Kavatsetud laenud	11	28	81	58	41	49	50
Mitmesugused kulud	88	74	53	52	45	33	45
Kokku	686	686	657	625	568	510	574

Üksikute tulu- ja kululiikide summa 1 elaniku kohta (sentides) valdades rahvastiku arvu järgi 1932/33

	Kuni 500	500 – 1000	1000 – 1500	1500 – 2000	2000 – 3000	Üle 3000	Kokku 1932/33
	Kululiikide järgi						
Vallavalitsus	361	273	240	211	181	165	193
Vallakohus	8	12	8	7	6	6	7
Rahvaharidus	140	133	161	193	180	166	172
Hoolekanne	62	126	100	116	90	77	92
Heaolu	7	6	7	8	7	8	8
Valla kapitalid	16	28	10	7	10	1	7
Valla üldvarandused	8	26	6	16	5	7	9
Valla ettevõtted	–	–	–	2	3	1	2
Valla võlad	18	31	56	28	32	31	33
Mitmesugused kulud	14	6	11	3	5	9	7
Tagavarasumma	1	–	–	1	1	1	1
Kokku	635	641	599	592	520	472	531

Allikas: V.Velner. Vallaomavalitsuste ümberkorraldamise aluseid. – Eesti Politseileht. 2.09.1935, nr 5 (471), lk 383.

Üle- ja puudujäägiga tegutsenud valdade arv 1929-1932

	Valdade arv								
	Ülejäägiga			Puudujäägiga			Kokku		
	1931/32	1930/31	1929/30	1931/32	1930/31	1929/30	1931/32	1930/31	1929/30
Viru	36	39	37	4	1	2	40	40	40
Järva	13	11	9	7	9	11	20	20	20
Harju	30	35	28	14	9	16	44	44	44
Lääne	23	27	26	11	7	9	34	34	34
Saare	14	16	15	2	-	2	18*	18	18
Pänu	31	28	30	10	13	11	41	41	41
Viljandi	31	28	26	7	10	12	38	38	38
Tartu	41	37	36	23	25	28	64	64	64
Valga	13	15	11	6	4	6	19	19	19
Võru	30	27	26	15	18	18	45	45	45
Petseri	3	7	7	8	4	4	11	11	11
Kokku	265	270	251	107	100	119	374	374	374

Allikas: V.Velner. Valdade territoriaalne ümberkorraldamine. Tallinn, 1936, lk 27.

Vallakaartide olemasolu liikide kaupa

Maakond	Skemaatilised kaardid 1:10000	Verstalised kaardid 1:42000	Eriplaanidel valmistatud kaardid	Valdu kokku
Harju	30	1	1(Naissaar)	32
Järva	12	1	-	13
Lääne	19	2	-	21
Petseri	-	-	11	11
Pärnu	21	1	-	22
Saare	-	15	1 (Ruhno)	16
Tartu	11	32	-	43
Valga	-	10	-	10
Viljandi	3	18	-	21
Viru	29	4	-	33
Võru	-	26	-	26
Kokku	125	110	13	248

Allikas: T.Teder. Vallapiiride reformist. – Maaomavalitsus, 1938, nr 10, lk 150.

Vallaomavalitsuste aastaeelarvete kujunemine eelarvete üleriigiliste tulude-kulude tasakaalu kokkuvõttesummade alusel

aasta	krooni
1930/1931	5.476.711,84
1931/1932	5.101.346,13
1932/1933	4.414.444.-
1933/1934	4.121.546.-
1934/1935	3.946.470.-
1935/1936	4.315.131.-
1936/1937	4.972.189,72
1937/1938	5.878.904,16
1938/1939	7.529.285,89
1939/1940	8.498.932,09

Allikas: A.Loorits. Vallaomavalitsuse eelarvetest. – Maaomavalitsus, 1939, lk 135.